

Schaffen internationale Organisationen Frieden? NATO, EU und der griechisch-türkische Konflikt

Dembinski, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dembinski, M. (2006). *Schaffen internationale Organisationen Frieden? NATO, EU und der griechisch-türkische Konflikt*. (HSFK-Report, 3/2006). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283764>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Matthias Dembinski

Schaffen internationale Organisationen Frieden?

**NATO, EU und der griechisch-türkische
Konflikt**

HSFK-Report 3/2006



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

Dieser HSFK-Report ist im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) geförderten Projekts „Die internationale Organisation des demokratischen Friedens“ entstanden. Wir danken der DSF für ihre Unterstützung.

© **Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

Adresse des Autors:

Matthias Dembinski

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04 0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de • Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-937829-34-2

Euro 6,-

Zusammenfassung

Fragestellung

Internationale Organisationen genießen als Friedensstifter in der deutschen Politik und Geisteswissenschaft einen guten Ruf. Am Beispiel des griechisch-türkischen Konflikts hinterfragt der vorliegende Report den vorherrschenden Optimismus. Zählte dieser Konflikt über Jahrzehnte hinweg zu den explosivsten in Europa, konnte sein Spannungsniveau seit 1999 deutlich reduziert werden. Die lange Dauer der Konfrontation überrascht insofern, als beide Länder seit fast 50 Jahren Mitglieder bzw. assoziierte Partner in NATO und EU sind, mithin jenen Organisationen, die für den Frieden in Westeuropa verantwortlich gemacht werden. Warum also entschärften beide Organisationen nicht schon vor 1999 den Konflikt im östlichen Mittelmeer? Und befördern sie seitdem tatsächlich die bilaterale Entspannung?

Mit dieser Fragestellung verfolgt der Report ein doppeltes Interesse. Zum einen soll neues Licht auf die alte Frage geworfen werden, ob und wie internationale Organisationen Frieden zwischen ihren Mitgliedern schaffen. Jüngere Forschungen lassen vermuten, dass dieser Effekt von der Form internationaler Organisationen abhängt. Allerdings wissen wir noch wenig darüber, wie und dank welcher Eigenschaften sie friedensstiftende Leistungen erbringen. Daher werden zunächst aus vier theoretischen Perspektiven kausale Mechanismen identifiziert und die dazugehörigen Formmerkmale ermittelt. Dabei handelt es sich um: a) die Präsenz einer starken Führungsmacht, b) den Grad der Institutionalisierung, c) die Sozialisationskraft der Organisation und d) die Stärke transnationaler und transgouvernementaler Netzwerke. Darauf aufbauend wird gefragt, ob NATO und EU im östlichen Mittelmeer über diese Eigenschaften verfügten und warum bis 1999 die erwartbare konflikt-reduzierende Leistung nicht erbracht wurde.

Zum anderen verfolgt der Report ein politisch-praktisches Interesse. Wir wissen nicht, ob die griechisch-türkische Annäherung innenpolitischen Reformen, gewandelten Wahrnehmungsmustern und Identitäten der Beteiligten zu verdanken und daher stabil gegen äußere Veränderungen ist. Oder ob sie lediglich auf strategischen Kalkülen und extern gesteuerten Kosten-Nutzen Kalkulationen der Beteiligten beruht, die im Fall der Türkei mit der Eröffnung der Beitrittsperspektive 1999 verschoben wurden. Antworten auf diese Frage haben weitreichende Implikationen, weil die EU-Mitglieder dabei sind, die Beitrittsperspektive wieder zu schließen bzw. die Beziehungen zur Türkei vorschnell zu ruinieren.

Ergebnisse

Die Studie zeigt, wie gering die Relevanz der amerikanischen Führungsrolle innerhalb der NATO ist. Die USA, die auch im östlichen Mittelmeer eine dominante Position einnahm, kappte zwar mehrfach die Eskalationsspitzen des Konflikts, trug aber nicht zum Abbau der Spannungen bei. Dieser Befund kontrastiert auffällig mit der verbreiteten These, der friedensstiftende Effekt der NATO in Westeuropa sei der hegemonialen Stellung ihrer Führungsmacht zu verdanken. Ähnliches gilt für den Institutionalisierungsgrad von NATO und EU. Entgegen der Vermutung, ihre starken Bürokratien und eingespielten Verfahren trügen zum Frieden zwischen ihren Mitgliedern bei, führte im östlichen Mittelmeer der Unfriede zwischen Griechenland und der Türkei zur Demontage beider Organisationen. Allenfalls

schwache Hinweise gibt der Fall auf die Erklärungskraft sozialisationstheoretischer und liberaler Ansätze. Denn die Mitgliedschaft in NATO und EU galt in Griechenland und der Türkei, verglichen mit Westeuropa, über lange Zeiträume als wenig attraktiv; und die intergouvernementalen und transnationalen Netzwerke sind insbesondere aufgrund der Abschottung der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse in Ankara schwächer ausgeprägt. Insgesamt werfen diese Ergebnisse ein kritisches Licht auf die Erwartung, Frieden ließe sich durch internationale Organisationen stiften. Offenbar taugen hierzu nur sehr attraktive bzw. demokratisch zusammengesetzte.

In Bezug auf die Ursachen des Wandels im Konfliktverhalten beider Seiten arbeitet der Report eine komplexe Mischung aus Modernisierungsprozessen und veränderten Wahrnehmungsmustern einerseits sowie strategischen Kalkulationen andererseits heraus. Athen akzeptierte das Scheitern seiner traditionellen Strategie des Ausgleichs türkischer Überlegenheit durch interne Anstrengungen und externe Hilfe. Stattdessen setzt es seit 1999 darauf, durch die Beitrittsperspektive die Türkei in das westeuropäische Wertesystem einzusozialisieren, um so eine für Athen akzeptable Lösung der bilateralen Konflikte zu erreichen. Ankara reagierte auf diese starken Anreize mit einer politischen Liberalisierung und beschleunigte dadurch den gesellschaftlichen Modernisierungsprozess. Allerdings laufen bisher weder der türkische Liberalisierungs- noch der bilaterale Entspannungsprozess selbsttragend, sondern hängen stark von der europäischen Perspektive ab.

Empfehlungen

Angesichts des nach wie vor hohen Konfliktpotenzials im östlichen Mittelmeer und der Bedeutung der Türkei wäre es ein Fehler, den Anreiz der Beitrittsperspektive vorschnell zurückzunehmen oder dieses Angebot durch Bedingungen zu konditionieren, auf deren Erfüllung Ankara keinen unmittelbaren Einfluss hat. Die EU ist dabei, genau diesen Fehler zu begehen. Im Streit um die Anwendung der bestehenden Zollunion beharrt sie auf der Öffnung türkischer Häfen für Schiffe unter zyprischer Flagge. Dagegen verknüpft Ankara die Umsetzung der bereits gegebenen Zusage zu diesem Schritt mit der Forderung, die EU möge ihre Zusage zur Überwindung der Blockade Nordzypern einlösen. Dazu wären 24 EU-Mitglieder bereit. Nur Nikosia verhindert die Durchführung dieses Beschlusses. Gleichzeitig verhüllen EU-Mitglieder die Beitrittsperspektive durch die Einführung von Referenden über den Beitritt, auf deren Ergebnisse die Türkei keinen unmittelbaren Einfluss hat. In dieser Situation muss die EU erstens dringend eine Formel finden, die den Streit um die Zollunion entschärft und den Weg für eine Überwindung der Blockade Nordzyperns freimacht. Die von der finnischen Präsidentschaft aufgegriffenen Vorschläge einer symbolischen Internationalisierung nordzyprischer Häfen könnte einen Ausweg weisen. Zweitens muss eine neue Initiative zur Überwindung der Teilung unternommen werden. Dabei kann die Lösung nur in der Fluchtlinie des Annan-Planes von 2004 liegen. Drittens sollte die EU ihr Verhältnis zu Ankara klären. Sollten die prinzipiellen Vorbehalte gegen die Mitgliedschaft einer sich weiter demokratisierenden Türkei nicht ausräumbar sein, wäre beiden Seiten zu raten, alternativ ein Konzept der engen und eventuell stufenweise erweiterbaren Anbindung der Türkei zu prüfen.

Inhalt

1. Einleitung	1
1.1 Zur Fragestellung	1
1.2 Was wissen wir über den Zusammenhang von internationalen Organisationen und Frieden?	2
1.3 Zum Vorgehen	3
2. Wie schaffen internationale Organisationen Frieden?	4
2.1 Die realistische These der Unwahrscheinlichkeit von Kooperation	4
2.2 Befristete Auswege aus der Falle: Hegemoniale Stabilität	5
2.3 Scheinbare Auswege aus der Falle: Der Neo-Liberale Institutionalismus	6
2.4 Schwankende Auswege aus der Falle: Sozialisationstheorien	7
2.5 Neue Auswege aus der Falle: Der demokratische Frieden und die Chance der institutionalisierten Kooperation	9
2.6 Zusammenfassung	10
3. Der griechisch-türkische Konflikt: Stabilität, Kooperation, Autonomie	11
3.1 Die Phase bis 1999	12
3.2 Griechisch-türkische Beziehungen nach 1999	18
4. Kriegsgründe und Friedensursachen: Westliche Sicherheitsorganisationen und die (verspätete) Transformation des griechisch-türkischen Konflikts	20
4.1 Griechenland, die Türkei und die USA: Die hegemoniale Perspektive	20
4.2 NATO, die EU und der griechisch-türkische Konflikt: Die neo-institutionalistische Perspektive	23
4.3 Die Überwindung des griechisch-türkischen Gegensatzes: Ein Beispiel (verspäteter) europäischer Sozialisation?	26
4.4 Interdemokratische Institutionen	31
5. Schlussfolgerungen	34
5.1 Welche internationalen Institutionen führen zum Frieden?	34
5.2 Welche praktischen Konsequenzen für die Politik der westlichen Institutionen?	36

1. Einleitung

1.1 Zur Fragestellung

Der vorliegende Report verfolgt ein doppeltes Anliegen. Erstens wirft er neues Licht auf die alte Frage, ob und wie internationale Organisationen zum Frieden zwischen ihren Mitgliedern beitragen. Die deutsche Politikwissenschaft sieht diesen Zusammenhang überwiegend als gegeben an.¹ So gilt bis heute die geteilte Mitgliedschaft in EU und NATO als ausschlaggebend für die gelungene Überwindung des deutsch-französischen Gegensatzes. Auch die deutsche Politik hat sich diese Vermutung längst zu eigen gemacht und begründet die Vertiefung und Erweiterung beider Organisationen mit ihrer friedensstiftenden Wirkung auf alte und neue Mitglieder. Allerdings kontrastiert diese Gewissheit sowohl mit dem hartnäckigen Widerspruch insbesondere von realistischer Seite als auch mit vagen und bestenfalls widersprüchlichen Befunden der Forschung. Danach erbringen nur Organisationen mit bestimmten Merkmalen diese Leistungen.

Ich möchte mit der Untersuchung des auffälligen griechisch-türkischen Konflikts zur Klärung dieser Frage beitragen. Beide Staaten sind seit 1952 Mitglied der NATO, einer hochgradig institutionalisierten und dank ihrer starken Führungsmacht effektiven Organisation, die zudem als Werte- und Sicherheitsgemeinschaft bestens positioniert erscheint, um die Konflikte zwischen ihren Mitgliedern zu überwinden. Beide Staaten traten im August 1949 dem Europarat bei und gehören zu den Gründungsmitgliedern der OEEC – der heutigen OECD – und der KSZE. Schließlich haben beide Staaten enge Beziehungen zur EG/EU – Griechenland seit 1981 als Mitglied, die Türkei seit 1963 als assoziiertes Mitglied mit der Perspektive auf eine Vollmitgliedschaft und seit 1995 als Mitglied der Zollunion. In der Westeuropäischen Union (WEU) ist die Türkei zudem seit den frühen 1990er Jahren als assoziiertes Mitglied weitgehend dem Vollmitglied Griechenland gleichgestellt. Warum also schufen diese starken Organisationen, die für den Frieden in Mitteleuropa verantwortlich gemacht werden, bis 1999 nicht auch Frieden im östlichen Mittelmeer?² Und was lehrt dieser Fall für das Verständnis der friedensstiftenden Wirkung internationaler Organisationen?

Darauf aufbauend sucht dieser Report zweitens Antworten auf die sehr aktuelle und deutsche Sicherheitspolitik unmittelbar betreffende Frage nach den Umständen der Entspannung im griechisch-türkischen Verhältnis seit 1999. Wodurch wurde der bilaterale

1 Ernst-Otto Czempiel, *Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisation, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn et al. 1986, S. 82-109; Dieter Senghaas, *Frieden als Zivilisationsprojekt*, in: Ders. (Hg.): *Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem*, Frankfurt (Suhrkamp), 1995, S. 196-223, hier S. 209-211.

2 Frieden meint hier mehr als die Abwesenheit von Krieg, nämlich ein Verhältnis des Miteinanders, in dem das Sicherheitsdilemma verlässlich eingehegt ist. Im Kapitel drei werden unter Rückgriff auf die Kriegsursachenforschung Maßstäbe für die Bewertung der friedenspolitischen Leistung von Institutionen entwickelt.

Entspannungsprozess angestoßen? Wie stabil ist er? Und wie ließe er sich gegebenenfalls von außen weiterhin absichern? Allgemein gilt die Eröffnung der Beitrittsperspektive zur EU im Dezember 1999 als Wendemarke, die einen Wandlungsprozess in der Türkei angestoßen und damit auch die bilaterale Entspannung möglich gemacht habe. Diese Einschätzung ist sicherlich nicht falsch, aber unvollständig.³ Denn zum einen bleibt unklar, warum nicht die geteilte Mitgliedschaft in der NATO früher zu einer Überwindung der Konflikte beigetragen hat. Zum anderen wird mit dem Verweis auf die Entscheidung des Europäischen Rates 1999 in Helsinki der Wandlungsprozess eher beschrieben als erklärt und wir wissen deshalb nicht, ob er auf innenpolitischen Veränderungen, Wahrnehmungsmustern und Identitäten der Beteiligten oder lediglich auf verschobenen Kosten-Nutzen Kalkulationen beruht. Antworten auf diese Frage haben weitreichende Implikationen, weil die EU-Mitglieder dabei sind, die Beitrittsperspektive wieder zu schließen bzw. in die ferne und, infolge der Einführung von nationalen Referenden und anderen Vorbedingungen, auf deren Erfüllung Ankara keinen Einfluss hat, vollkommen ungewisse Zukunft zu schieben. Derzeit scheint die EU sogar dabei, die Beziehungen zur Türkei vor schnell zu ruinieren. Im Streit um die Frage nach der Anwendung der bestehenden Zollunion auf das neue Mitglied Zypern, beharrt sie auf einer legalistischen und in der Konsequenz die konfrontative Position der griechisch-zyprischen Regierung unterstützenden Haltung. Diese Politik ist nicht nur unbedacht und wäre dann zynisch, wenn sich Mitgliedstaaten, die aus anderen Gründen Vorbehalte gegen eine Fortsetzung des Beitrittsprozesses hegen, hinter der griechisch-zyprischen Regierung verstecken. Sie ist vor allem gefährlich. Denn die Türkei ist nicht irgendein Land. Sie ist aufgrund ihrer Größe, Lage und Ausstrahlkraft ein „zentraler“ Staat.⁴ Ein leichtfertiger Abbruch der seit 1999 sehr erfolgreichen Politik der Einbindung der Türkei könnte nicht nur den griechisch-türkischen Konflikt wieder beleben, sondern auch unmittelbar vitale deutsche sicherheitspolitische Interessen beschädigen.

1.2 Was wissen wir über den Zusammenhang von internationalen Organisationen und Frieden?

Das Vertrauen in internationale Organisationen bricht sich nicht zuletzt an der Beobachtung einer irritierenden Unregelmäßigkeit. Während die Mitglieder einiger Institutionen untereinander in einem Zustand stabilen Friedens leben, scheitern andere Institutionen ganz augenfällig und wiederholt an dieser Aufgabe. Anders formuliert resultieren die na-

3 Bahar Rumelili, *Liminality and Perpetuation of Conflicts: Turkish-Greek Relations in the Context of Community-Building by the EU*, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 9, Nr. 2, 2003, S. 213-248. Rumelili argumentiert, die EU habe der Türkei (und Griechenland) bis 1999 den prekären Status einer Halbmithgliedschaft zugewiesen und damit beide motiviert, ihre europäische Identität in konfrontativer Abgrenzung voneinander unter Beweis zu stellen. Erst mit der Eröffnung der Beitrittsperspektive (und der vorherigen Aufnahme Griechenlands in die Eurozone) habe die EU die europäische Identität beider Länder anerkannt und dadurch ein EU-konformes Konfliktverhalten induziert.

4 Robert Chase/Emily Hill/Paul Kennedy, *Pivotal States and U.S. Strategy*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 76, Nr. 1, 1996, S. 33-51.

genden Zweifel an ihrer friedensstiftenden Kraft aus der Unsicherheit darüber, worauf dieser Effekt eigentlich beruht. Ist er vom Grad der Institutionalisierung abhängig? Von der Existenz einer hegemonialen Macht, die Sicherheit als öffentliches Gut zur Verfügung stellt? Hängt die friedensstiftende Wirkung von der Attraktivität der Organisation und der Anschlussfähigkeit ihrer Normen ab? Oder beruht sie auf der Einbettung der Organisation in starke transnationale Netzwerke?

Vergleichende Fallstudien über die friedensschaffende Wirkung von Institutionen liegen kaum vor. Die quantitative Forschung hat diese alte Diskussion wieder aufgegriffen und in fruchtbarer Weise vorangetrieben, ohne schon zu abschließenden Ergebnissen gekommen zu sein. Frühe Untersuchungen stellten keinen Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und dem Konfliktverhalten fest.⁵ Erst eine Studie von 2001 wies eine positive Korrelation nach. Allerdings blieb auch hier der Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft und dem Frieden schwach ausgeprägt und von den gewählten statistischen Verfahren abhängig.⁶ Das enttäuschende Ergebnis ist insofern nicht erstaunlich, als diese Untersuchungen alle internationalen Organisationen gleich behandeln. Interessant sind deshalb jüngere Arbeiten, die davon ausgehen, dass sich internationale Organisationen unterscheiden und ihre Effektivität von ihrer Form abhängt. Die Arbeit von Charles Boehmer et al. zeigt, dass hochgradig institutionalisierte Organisationen, die zudem über ein sicherheitspolitisches Mandat verfügen, am ehesten Frieden stiften.⁷ Die Studie von Jon Pevehouse und Bruce Russett (2005) weist darauf hin, dass Organisationen um so stärker Konflikte verhindern, je demokratischer sie sind.⁸ So sehr die statistischen Befunde beider Arbeiten überzeugen, so unbefriedigend blieben die Versuche, diese Formmerkmale mit kausalen Mechanismen in Verbindung zu bringen, die den friedensstiftenden Effekt erklären könnten.

1.3 Zum Vorgehen

In dieser Situation kann die Untersuchung des griechisch-türkischen Konfliktverlaufs neue Aufschlüsse geben. Wie erwähnt sind beide Mitglieder bzw. Partner der NATO und der EU und damit der Organisationen, die in der Forschung für den stabilen Frieden in Westeuropa verantwortlich gemacht werden. Warum also schafften diese Organisationen nicht auch Frieden im östlichen Mittelmeer? Und trugen bzw. wie trugen sie seit 1999 zur positiveren Entwicklung bei? Um diese Fragen zu beantworten, sollen in einem ersten

5 David Singer/Michael Wallace, Inter-governmental Organisations and the Preservation of Peace, 1816-1964, in: *International Organization*, Jg. 24, Nr. 3, 1970, S. 520-547.

6 Bruce Russett/Jonh Oneal, *Triangulating Peace*, New York: Norton 2001, S. 172. Vgl. auch den Überblick bei Anna Geis/Wolfgang Wagner, Vom „demokratischen Frieden“ zur demokratiezentrierten Friedens- und Gewaltforschung, i.E.

7 Charles Boehmer/Erik Gartzke/Timothy Nordstrom, Do Intergovernmental Organizations Promote Peace?, in: *World Politics*, Jg. 57, Nr. 1, 2004, S. 1-38.

8 Jon Pevehouse/Bruce Russett, *Democratic IGOs Do Promote Peace*, Konferenzpapier für die Tagung des European Consortium for Political Research in Budapest, 2005.

Schritt aus vier theoretischen Perspektiven Vermutungen über kausale Mechanismen zwischen internationalen Organisationen und Frieden entwickelt und diejenigen Formmerkmale identifiziert werden, die für das Wirken dieser Mechanismen relevant sind. Bei diesen vier Formmerkmalen handelt es sich um a) die interne Machtverteilung bzw. die Präsenz einer starken Führungsmacht, b) der Grad der Institutionalisierung, c) die Sozialisationskraft der Organisation und d) die Stärke transnationaler und -gouvernementaler Netzwerke. Im Bereich Westeuropa haben NATO und EU alle vier möglicherweise relevanten Formmerkmale deutlich ausgeprägt.

Wenn es in einem zweiten Schritt gelingt, zu zeigen, dass eines dieser Formmerkmale im östlichen Mittelmeer deutlich schwächer ausgeprägt ist, wäre damit zumindest ein erster, wenngleich noch schwacher Hinweis auf die Relevanz dieses Merkmals und des dazugehörigen kausalen Mechanismus gegeben. Wenn sich zeigt, dass ein Formmerkmal im östlichen Mittelmeer stark ausgeprägt ist, wäre ein stärkerer Hinweis auf die geringe Relevanz dieses Merkmals gegeben.

Darüber hinaus kann dieser Vergleich helfen, unser Verständnis der Ursachen der griechisch-türkischen Annäherung zu verbessern. Bei der Diskussion der Wirkung von Institutionen soll deshalb gefragt werden, wie sich der Annäherungsprozess seit 1999 erklären lässt und ob er stabil und selbsttragend ist. Weil sozialisationstheoretische und liberale Ansätze zur Erklärung des Wandels der Beziehungen am ehesten beitragen können, wird die zukunftsgerichtete Fragestellung im Kontext dieser beiden Ansätze diskutiert. Im abschließenden Resümee sollen die politisch-praktischen Konsequenzen, die sich aus dieser Analyse ergeben, gezogen und Empfehlungen entwickelt werden.

2. Wie schaffen internationale Organisationen Frieden?

2.1 Die realistische These der Unwahrscheinlichkeit von Kooperation

Als Ausgangspunkt einer Diskussion der friedensstiftenden Wirkung internationaler Institutionen bietet sich die realistische These der Unwahrscheinlichkeit von Kooperation an. Aus dieser Perspektive bilden Informationsdefizite das entscheidende Kooperationshindernis. Weil weder die Machtpotenziale und die Entschlossenheit, viel weniger noch die Intentionen der anderen Staaten verlässlich abgeschätzt werden können, ist nicht auszuschließen, dass der Partner von heute der Gegner von morgen ist. Daraus folgt weder, dass Krieg ein allgegenwärtiges Phänomen, noch dass Kooperation ausgeschlossen wäre. Allerdings wird dauerhaftere und autonomieeinschränkende Kooperation selbst für Status quo orientierte Staaten zu einer kaum zu überwindenden Herausforderung. Auch Institutionen könnten diese grundsätzliche Unsicherheit nicht verringern. Im Folgenden wird die realistische Diagnose ernst genommen und gefragt, ob und wie internationale Institutionen dennoch das Sicherheitsdilemma abschwächen oder überwinden können.

2.2 Befristete Auswege aus der Falle: Hegemoniale Stabilität

Theorien hegemonialer Stabilität versprechen einen ersten, auch für viele Realisten gangbaren, Ausweg aus dem Sicherheitsdilemma. Während Charles Kindleberger, einer der ersten Vertreter dieser Theoriefamilie, noch davon ausging, dass große Staaten aufgrund ihres eigenen Interesses öffentliche Güter zur Verfügung stellen und so (wirtschaftliche) Kooperation ermöglichen, interpretieren spätere Beiträge zu dieser Debatte Hegemonie als soziale Beziehung, die von der Führungsmacht aktiv gestaltet wird.⁹ Die institutionelle Form dieser Ordnung reflektiert dabei mehr oder weniger ungebrochen die Interessen der Führungsmacht. Auch wenn viele Beiträge zu dieser Debatte die Bedeutung von Regeln, Mitspracherechten und Legitimität anerkennen,¹⁰ gilt die Fähigkeit der Führungsmacht, andere Staaten in ihrem Einflussbereich durch Drohungen und Anreize beeinflussen zu können, als die eigentliche Kraft hinter der mehr oder weniger institutionalisierten hegemonialen Ordnung. Ein Hegemon könne, so Joanne Gowa, zentrale Autorität funktional ersetzen und das Sicherheitsdilemma aufheben:

„States operating within a subsystem established by a dominant state are either empowered or constrained to cooperate: would-be cooperators can elect to cooperate secure in the knowledge that the dominant power will prevent their exploitation; would-be defectors are deterred by the expectation that the dominant power will sanction defection.“¹¹

Damit ließe sich die Erwartung formulieren, dass im Einzugsbereich der hegemonialen Ordnung die Wirkung des Sicherheitsdilemmas umso stärker nachlässt und Kooperation umso attraktiver wird, je mächtiger die Führungsmacht und je ausgeprägter ihre Bereitschaft zur Aufrechterhaltung ihrer Ordnung ist.

Die NATO gilt als eine hochgradig hegemoniale Organisation mit einer auch im welt-historischen Vergleich starken Führungsmacht. Ihre hegemoniale Form zeige sich etwa bei der starken Stellung des NATO-Oberbefehlshabers (SACEUR), der immer ein amerikanischer Offizier ist, oder der nuklearen Verfügungsrechte. Der durch die NATO vermittelte amerikanische Einfluss in Westeuropa habe einen Sicherheitsschirm aufgespannt, unter dem die früheren Gegner ihr Misstrauen untereinander kontrollieren und sich auf das Abenteuer europäische Integration einlassen konnten. Darüber hinaus habe die USA aktiv durch Angebote und Sanktionen die Kosten/Nutzen Struktur der europäischen Staaten auf die europäische Kooperation hin ausgerichtet.¹²

9 Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley (University of California Press), 1974.

10 Vgl. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge (Cambridge University Press), 1981; G. John Ikenberry/Charles Kupchan, *Socialization and Hegemonic Power*, in: *International Organization*, Jg. 44, Nr. 3, 1990, S. 293-314; Robert W. Cox, *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York (Columbia University Press), 1987.

11 Joanne Gowa, *Anarchy, Egoism, and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations*, in: *International Organization* Jg. 40, Nr. 1, 1986, S. 167-186 (174).

12 Robert J. Art, *Why Western Europe Needs the United States and NATO*, in: *Political Science Quarterly*, Jg. 111, Nr. 1, 1996, S. 1-39. Vgl. Geir Lundestad, *Empire by Integration. The United States and Euro-*

Innerhalb der EU gibt es zwar keine hegemoniale Macht. Dennoch könnten größere Staaten entweder alleine in ihrer Funktion als Präsidentschaft oder gemeinsam in Form eines informellen Direktoriums versuchen, durch Anreize und Sanktionsdrohungen das Verhalten kleinerer Mitglieds- oder Beitrittsstaaten zu beeinflussen.

2.3 Scheinbare Auswege aus der Falle: Der Neo-Liberale Institutionalismus

Einen zweiten Ausweg aus der realistischen Falle könnte der Neo-Institutionalismus weisen.¹³ Er akzeptiert bewusst realistische Annahmen, um zu zeigen, dass Institutionen dennoch eine Chance auf Kooperation eröffnen. Institutionen

- erleichterten die wechselseitige Abstimmung und die Identifizierung konsensfähiger Lösungen,
- senkten Überwachungskosten, verlängerten den Schatten der Zukunft und reduzierten so das Risiko der Ausbeutung,
- senkten die Verhandlungskosten individueller Abmachungen, erlaubten die Verknüpfung mehrerer Politikfelder und erweiterten dadurch den Möglichkeitsbereich der Kooperation,
- förderten Interdependenz und funktionale Arbeitsteilung sowie die Zusammenlegung und Delegation von Kompetenzen und eröffneten so Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten über das Verhalten der Partner.

Aus dieser Perspektive hängt die friedenspolitische Leistung internationaler Organisationen vom Grad ihrer Institutionalisierung (im Sinne der Dichte institutionalisierter Kontakte, der Präzision und Verbindlichkeit der Regeln, sowie der Zusammenlegung und Delegation von Kompetenzen), der Breite ihres Aufgabenbereichs und ihrer sicherheitspolitischen Zuständigkeit ab.¹⁴

Die NATO gilt in der Literatur trotz ihrer hegemonialen Züge als eine hoch institutionalisierte und multifunktionale Allianz, deren Normen, Regeln und Prozeduren darauf ausgerichtet gewesen seien, neben der Koordinierung der Verteidigungsanstrengungen immer auch die Sicherheit ihrer Mitglieder untereinander zu regeln.¹⁵ Ihre Form habe eine besondere friedenspolitische Leistungsfähigkeit ermöglicht. In Westeuropa haben die engmaschigen Konsultationsmechanismen und die Autorität der militärischen und zivilen Führung die Vermittlung und die Suche nach gemeinsamen Lösungen erleichtert. Das

pean Integration 1945-1997, Oxford (Oxford University Press), 1998; Hans-Peter Schwarz, Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, München (Propyläen), 2005.

13 Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York (Basic Books), 1984.

14 Vgl. zu diesem Zusammenhang insbesondere Helga Haftendorn, Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Dies./Otto Keck (Hg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 11-34.

15 Celeste A. Wallander/Robert O. Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*, in: Helga Haftendorn/Robert O. Keohane/Celeste A. Wallander (Hg.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford (Oxford University Press), 1999, S. 21-47. Siehe auch Celeste A. Wallander, *Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War*, in: *International Organization* Jg. 54, Nr. 4, 2000, S. 705-732.

System der gemeinsamen Streitkräfteplanung habe die Transparenz nachhaltig erhöht und Fehlperzeptionen vorgebeugt.¹⁶ Diese Merkmale schützten „die Mitglieder zwar nicht unbedingt vor überraschenden Handlungen der Partner, erleichterten jedoch erheblich die Einschätzung ihrer langfristigen Intentionen.“¹⁷ Und schließlich habe die integrierte Kommandostruktur die nationale Kontrolle über die Verwendung der militärischen Gewaltmittel erheblich eingeschränkt.¹⁸ Kurzum: die NATO habe militärische Drohungen zwischen ihren Mitgliedern undenkbar gemacht und etwa die Wiederbewaffnung und den Wiederaufstieg Deutschlands in einer für die Sicherheit seiner Nachbarn verträglichen Weise gesteuert.¹⁹ Zudem gilt die NATO als Teil eines breiteren transatlantischen Institutionengeflechts, das wohlfahrtsschaffende Koppelgeschäfte ermöglicht habe.

Auch die hoch integrierte und multifunktionale EU qualifiziert sich aus neoinstitutionalistischer Perspektive in besonderer Weise als Friedensprojekt. Sie habe nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zwar zunächst nur indirekt – unter anderem durch die Vergemeinschaftung der rüstungsrelevanten Montanindustrie – auf die sicherheitspolitischen Beziehungen ihrer Mitglieder eingewirkt. Beginnend mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und der Aufwertung der WEU habe sie dann aber auch direkt sicherheitspolitische Verantwortung übernommen und zwischen ihren Mitgliedern in besonderer Weise Transparenz, Vertrauen und Kooperation und wechselseitige Mitsprache organisiert.²⁰

2.4 Schwankende Auswege aus der Falle: Sozialisationstheorien

Sozialisationstheorien interessieren sich für die Prozesse, durch die Staaten veranlasst werden, Regeln einer internationalen Gesellschaft zu übernehmen.²¹ Mit diesem Interesse treffen sie sich mit transnationalen konstruktivistischen Ansätzen, die internationalen Organisationen eine initiierende Funktion bei der Bildung von kooperativen Inseln in

16 Christian Tuschhoff, Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO, in: Haftendorn/Keohane/Wallander, a.a.O. (Anm. 15), S. 140-161 (151).

17 Olaf Theiler, Der Wandel der NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den Internationalen Beziehungen, Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 101-136 (118); siehe auch Tuschhoff, a.a.O. (Anm. 16), S. 155.

18 So bindet das Ausführungsprotokoll des Artikel IVd der Schlussakte der Londoner Neunmächtekonferenz den operativen Einsatz aller der NATO assignierten Streitkräfte an die Zustimmung des SACEUR. Vgl. Theiler, ebenda, S. 118.

19 John S. Duffield, NATO's Functions after the Cold War, in: Political Science Quarterly, Jg. 109, Nr. 5, 1994/95, S. 763-787.

20 Vgl. Michael Kreft, Die Europäische Integration als Sicherheitsinstitution, in: Haftendorn/Keck, a.a.O. (Anm. 14), S. 165-190.

21 Frank Schimmelfennig, Internationale Sozialisation: Von einem „erschöpften“ zu einem produktiven Forschungsprogramm, in: Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf, Michael Zürn (Hg.): Die neuen Internationalen Beziehungen, Baden-Baden (Nomos), 2003, S. 401-427 (406).

einem Meer von Konfrontation zusprechen.²² Andererseits bleiben sie offen für rationalistische Ansätze, die stärker auf die Veränderung der Nutzenkalkulation von Staaten durch internationale Organisationen abstellen.

Entsprechend reicht der Bogen der Mechanismen, die im Rahmen dieser Forschung berücksichtigt werden, von der konstruktivistischen Logik der Angemessenheit, die auf die Imitation von Verhaltensweisen bzw. die Überzeugung „neuer Staaten“ abstellt, bis zur rationalistischen Logik der Konsequenz, die Sozialisation eher als Ergebnis von sozialem Druck und Anreizen begreift. Die empirische Forschung hebt insbesondere drei Mechanismen heraus. Zunächst übt die Mitgliedschaft einen Anpassungsdruck auf nationale Regelsysteme aus. In der Folge können sich auf der Ebene der Beitritts- und Mitgliedsstaaten eingespielte Prozeduren und Akteurskonstellationen verändern und so einen neuen Blick auf die Dinge freimachen. Zweitens können nationale Entscheidungsträger und Eliten die Normen der Institution als richtig akzeptieren. Schließlich können Institutionen einen attraktiven Bezugspunkt bilden und dadurch in Beitrittsländern diejenigen Akteure und Positionen stärken, die sich in innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen auf die Anforderungen und Normen der Institution berufen.²³ Neben diesen drei Mechanismen, die darauf abstellen, dass die Normen der Institution auf der Ebene der Staaten internalisiert werden und dauerhaft wirken, verschweigt diese Forschung wie erwähnt die Anreize und Sanktionen nicht, die internationale Organisationen setzen können. Sollten die Anreize entfallen, droht aus dieser Perspektive ein Rückfall in alte Verhaltensweisen.

Auch wenn es aus dieser Perspektive schwerer fällt, konkrete Formmerkmale zu identifizieren, die für den friedensstiftenden Effekt verantwortlich sind, ließen sich doch drei relevante Eigenschaften benennen: a) die Breite der Aufgabenstellung und die Eingriffstiefe der Organisation, b) die Dichte der kommunikativen Brücken, die über die Organisation zur Verfügung gestellt werden und c) ihre Attraktivität.²⁴

22 Vgl. Wendt, *Anarchy is what States make of it. The social construction of power politics*, in: *International Organization*, Jg. 42, Nr. 2, 1992, S. 391-425, hier S. 417. Wendt beschreibt Institutionen als „relatively stable set or ‚structure‘ of identities and interests. [...] Institutions come to confront individuals as more or less coercive social facts, but they are still a function of what actors collectively ‚know‘. Identities and such collective cognitions [...] are mutually constitutive.“ Ebenda., S. 399. Vgl. auch Thomas Risse, *Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik*, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), *Außenpolitischer Wandel: theoretische und vergleichende Perspektive*, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 33-57.

23 Frank Schimmelfennig, *Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues*, in: Ronald B. Linden (Hg.), *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Lanham (Rowman&Littlefield), 2002, S. 1-29, insb. S. 11-15; vgl. auch Jeffrey T. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, in: *International Organization*, Jg. 59, Nr. 4, 2005, S. 801-826. Geoffrey Pridham, *EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 40, Nr. 3, S. 953-973. Tanja A. Börzel/Thomas Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, *European Integration online Papers*, Jg. 4, Nr. 15, 2000.

24 Die Sozialisationsforschung benennt zwar eine Reihe von Bedingungen, die den Erfolg gelungener Anpassung beeinflussen. Allerdings betreffen die meisten dieser Bedingungen Eigenschaften der zu soziali-

NATO und EU gelten in der Literatur als besonders starke und attraktive Institutionen. Beide hätten die Regierungen der Mitgliedsstaaten in dichte Kommunikationsstrukturen eingewoben und zwischen ihren Gesellschaften grenzüberschreitende Kontakte gestiftet. Die Mitgliedsstaaten hätten die von der Institution vermittelten Normen der multilateralen Kooperation und der frühzeitigen Konsultation in einer Weise verinnerlicht, dass ihre Befolgung trotz der tektonischen Verschiebungen nach 1989 selbstverständlich bleibe.²⁵ Die frühzeitige und dichte Konsultation in der NATO habe ebenso wie die Einbindung in das dichte Informationssystem GASP die Situationsdefinitionen, Interessenwahrnehmungen und Identitäten der Mitglieder verändert.²⁶ Auch die NATO habe zwischen den militärischen Organisationen persönlich vertrauensvolle Beziehungen geschaffen und Identitätskonzeptionen verändert.²⁷ Schließlich weisen eine Reihe von Fallstudien auf die Wirkung beider Institutionen als Leitbild und Anker in neuen Mitglieds- und Beitrittsländern hin.²⁸ Kurzum: beide Organisationen hätten maßgeblich zur Entstehung von stabilen Sicherheitsgemeinschaften in der euro-atlantischen Region beigetragen.

2.5 Neue Auswege aus der Falle: Der demokratische Frieden und die Chance der institutionalisierten Kooperation

Ab den 1990er Jahren räumten führende Neo-Institutionalisten ein, dass der Vorteil der engen Anlehnung an den Realismus zugleich ein entscheidender Nachteil war. „Systemic theory simply cannot take us far enough“, resümierte Helen Milner schon 1992 selbstkritisch.²⁹ Insbesondere die Ausblendung gesellschaftlicher Variablen habe das Verständnis von Kooperation erheblich begrenzt.³⁰

sierenden Staaten bzw. sind sowohl auf der Ebene der Staaten wie der internationalen Organisation angesiedelt. Vgl. Schimmelfennig, a.a.O. (Anm. 21), S. 412f. Dies betrifft auch das Formmerkmal Attraktivität.

- 25 Mary Hampton, NATO, Germany and the United States: Creating Positive Identity in Trans-Atlantica, in: Security Studies Winter 1998/99-Spring 1999 (special double issue), S. 235-269.
- 26 Kenneth Glarbo, Reconstructing a Common European Foreign Policy, in: Michael E. Smith, Conforming to Europe: the domestic impact of EU Foreign policy co-operation, in: Journal of European Public Policy Jg. 7, Nr. 4, 2000, S. 613-631; für die NATO siehe Thomas Risse-Kappen, Cooperation among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy, Princeton (Princeton University Press), 1997.
- 27 Ole Weaver, Insecurity, Security and Asecurity in the Western European Non-War Community, in: Adler/Barnett (Hg.) Security Communities, Cambridge (Cambridge University Press), 1998, S. 69-118 (88f.).
- 28 Frank Schimmelfennig, International Socialization in the New Europa, in: European Journal of International Relations, Jg. 6, Nr. 1, 2000, S. 109-139. Alexandra Gheciu, Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the ‚New Europe‘, in: International Organization, Jg. 59, Nr. 4, 2005, S. 973-1012.
- 29 Helen Milner, International Theories of Cooperation among States. Strengths and Weaknesses, in: World Politics, Jg. 44, Nr. 3, 1992, S. 466-496 (481).
- 30 Helen Milner, Interests, Institutions, and Information, Domestic Politics and International Relations, Princeton: UP, 1997; Lisa Martin/Beth Simmons, Theories and Empirical Studies of International Institutions, in: Peter Katzenstein/Robert Keohane/Stephen Krasner (Hg.), Exploration and Contestation in the Study of World Politics, Cambridge (MIT Press), 1999, S. 89-117, hier S. 98.

Vielversprechende Wege öffnen sich, wenn man die Annahme der Staaten als unitäre Akteure einschränkt und akzeptiert, dass die innerstaatlichen Strukturen auch auf der Ebene des internationalen Systems wirksam werden und die Form von internationalen Institutionen beeinflussen. Eine solche Öffnung führt zu der Vermutung, dass Demokratien untereinander aufgrund ihrer innerstaatlichen Strukturen Institutionen mit einer besonderen Form ausbilden. Zwei Merkmale erscheinen dabei besonders relevant. Zum einen resultiert die Emanzipation der Gesellschaften auf der zwischenstaatlichen Ebene in einer Einbettung der Institutionen in transnationale Netzwerke gesellschaftlicher und parlamentarischer Akteure. Zum anderen bilden sich aufgrund der in Demokratien weit vorangeschrittenen De-Aggregation des Staates in funktionale Sub-Systeme auf der zwischenstaatlichen Ebene transnationale Netzwerke verstanden als „sets of direct interactions among sub-units of different governments that are not controlled or closely guided by the politics of the cabinets or chief executives of those governments.“³¹

Diese Einbettung interdemokratischer Organisationen in gesellschaftliche und transgouvernementale Netzwerke begünstigt den kontinuierlichen Austausch großer Mengen authentischer Informationen über Wahrnehmungen, Einstellungen und Präferenzen. Zudem erhöht sich die Autonomie der Politikfelder und wird ein schnelles Übergreifen sicherheitspolitischer Konflikte auf ökonomische oder andere funktionale Handlungsfelder unwahrscheinlicher.

Die westlichen Sicherheitsorganisationen NATO und EU zeichnen sich durch die Einbettung in dichte Netzwerke gesellschaftlicher Akteure sowie durch ausgeprägte transnationale Kopplungen staatlicher Bürokratien aus. Die engen und kontinuierlichen Abstimmungsprozesse sowie die parlamentarische und gesellschaftliche Begleitung der europäischen Entscheidungsprozesse gilt als besonderes Markenzeichen der EU.³² Mit Einschränkungen gilt dies auch für die Kooperation innerhalb der NATO, die von der starken Vernetzung zwischen den militärischen Organisationen der Mitgliedsstaaten getragen und von parlamentarischen Vertretern und epistemischen Gemeinschaften begleitet und beobachtet wird.

2.6 Zusammenfassung

Folgt man der Standardliteratur zur transatlantischen Sicherheit, dann zeichnen sich NATO und EU durch eine Reihe von Eigenschaften aus, die sie in die Lage versetzen, in mehrfacher Weise zum Frieden zwischen ihren Mitgliedern beizutragen. Die NATO eignet sich hierzu aufgrund ihrer hegemonialen Form, beide aufgrund ihrer hohen Instituti-

31 Robert Keohane/Joseph Nye, Trans-governmental Relations and International Organizations, in: *World Politics*, Jg. 27, Nr. 1, 1974, S. 39-62, hier S. 43.

32 Vgl. Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge (Cambridge University Press), 2004; Matthias Dembinski, Vom diplomatischen Club zum außenpolitischen Regieren in Netzwerken? Der Einfluss gesellschaftlicher Akteure auf die EU-Außenpolitik, in: Mathias Jopp, Peter Schlotter (Hg), *Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur?* Frankfurt (Campus), i.E.

onalisierung. Beide gelten als Wertegemeinschaften und beide sind in besonderer Weise in gesellschaftliche und transgouvernementale Netzwerke eingebunden. Allerdings fußt diese Einschätzung auf Beobachtungen innerhalb der transatlantischen Region. Ob sich beide Organisationen auch im östlichen Mittelmeer durch diese Fähigkeiten auszeichnen oder warum sie hier nicht zum Frieden beitragen konnten, soll in den nächsten Abschnitten diskutiert werden.

3. Der griechisch-türkische Konflikt: Stabilität, Kooperation, Autonomie

Die Kriegsursachenforschung hat drei typische Eskalationspfade in die Krise und den Krieg identifiziert. Das Spannungsniveau und Gewaltrisiko steigt, wenn sich Staaten als Machtrivalen wahrnehmen, wenn sie ihre Interessen unilateral durchsetzen und wenn sich ihre Beziehung polarisiert, d.h. eine Zunahme der Spannungen in einem Politikfeld unmittelbar die Kooperation auf benachbarten Politikfeldern blockiert und so eine alle Politikfelder übergreifende konfrontative Konstellation entsteht.³³ Internationale Institutionen können auf alle drei Eskalationspfade einwirken. Sie können die militärische Stabilität erhöhen, unilaterale Strategien unattraktiver machen und die Wahrscheinlichkeit einer Polarisierung von Konflikten reduzieren.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass das Spannungsniveau im griechisch-türkischen Konflikt bis Ende der 1990er Jahre gefährlich hoch war. Die Spannung lässt sich weder mit der blutigen Geschichte der konfrontativen Konstituierung beider Staaten aus der Erbmasse des osmanischen Reiches erklären. Tatsächlich gelang den charismatischen Führern Venizelos und Atatürk ab 1930 der Aufbau eines stabilen Kooperationsverhältnisses, das bis 1955 alle Herausforderungen überstand.³⁴ Noch ließen die Konfliktgegenstände keinen Raum für Verständigung. Im Gegenteil stimmen die meisten Beobachter darin überein, dass die verschiedenen Dimensionen des Ägäis-Konflikts – die Abgrenzung des territorialen Sockels, der Hoheitsgewässer und der Hoheitsrechte in der Luft sowie der militärische Status einiger griechischer Inseln – vor allem deshalb eine hohe Spannung erzeugen, weil sie als Symbol für die aggressiven Absichten der anderen Seite stehen. Nicht die Konfliktgegenstände sind Ursache der Spannungen, sondern sie bekommen umgekehrt erst durch das hohe Spannungsniveau eine bestimmte Bedeutung zugeschrieben.³⁵

33 John A. Vasquez (Hg.), *What Do We Know About War?*, Lanham (Rowman&Littlefield), 2000; Andreas Hasenclever, *The Democratic Peace meets International Institutions. Überlegungen zur internationalen Organisation des Demokratischen Friedens*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 9, Heft 1, 2002, S. 75-111.

34 Tozun Bahçeli, *Greek-Turkish Relations since 1955*, Boulder: Westview, 1990, S. 13ff; Richard Clogg, *Greek-Turkish Relations in the Post-1974 Period*, in: Dimitri Constan (Hg.) *The Greek-Turkish Conflict in the 1990s. Domestic and External Influences*, Basingstoke (Macmillan), 1991.

35 Beispielsweise erweiterte Griechenland in den 1930er Jahren einseitig seine Hoheitsgewässer von den damals üblichen 3 auf 6 Seemeilen (sm), den Luftraum sogar auf 10 sm, ohne dass dies in der Türkei nennenswerte Reaktionen provoziert hätte.

Um die Frage der türkischen Minderheit in West-Thrakien ist es in den letzten Jahren sogar ruhiger geworden. Sicherlich belastete der komplexe und gewalthaltige Zypern-Konflikt das bilaterale Verhältnis in besonderer Weise. Aber selbst für die sich widersprechenden Souveränitäts- und ordnungspolitischen Vorstellungen beider Volksgruppen und ihrer Schutzmächte liegt in Form des Annan-Planes für eine „bizonale und bikommunale Föderation“ eine Lösung vor, die aus Sicht beider Seiten zumindest attraktiver ist als der Status-quo. Dass sich in Volksabstimmungen nur die türkisch-zyprische Bevölkerung für diesen Plan aussprach, die griechisch-zyprische Seite ihn aber nach einer regelrechten Ablehnungskampagne des im April 2004 neu gewählten Präsidenten Papadopoulos verwarf, widerspricht nicht dieser Einschätzung. Dieser „Verrat“ – so der damalige Erweiterungskommissar Verheugen – zeigt lediglich, dass die zyprische Regierung spekuliert, der Beitritt der Insel zur EU stärke die eigene Position und werde daher ein vorteilhafteres Ergebnis als den Annan-Plan durchsetzbar machen. Für diese Interpretation sprechen zum einen die permanenten Vetodrohungen der griechisch-zyprischen Regierung gegen den Fortgang der Beitrittsverhandlungen und zum anderen die Widerstände gegen die von der EU nach der Volksabstimmung zugesagte Lockerung der Isolation des Nordteils der Insel.

Kurzum: Auch wenn der Zypern-Konflikt eine besondere Herausforderung darstellt, unterscheidet sich der griechisch-türkische Konflikt weder in seiner historischen Verwurzelung noch in seinen Gegenständen grundsätzlich von den Konflikten im westlichen Nachkriegseuropa. Was sich dramatisch unterscheidet, ist das vom Sicherheitsdilemma erzeugte Spannungsniveau.

3.1 Die Phase bis 1999

a) Instabilität

Die lange Phase freundschaftlicher Beziehungen zwischen Ankara und Athen endete vor dem Hintergrund der zunehmenden Spannungen auf Zypern 1955 abrupt mit den von staatlicher Seite initiierten anti-griechischen Unruhen in Istanbul. Seitdem reihten sich bis 1999 Zuspitzungen des Konfliktes aneinander, die nur von kurzatmigen und erfolglosen Entspannungsversuchen unterbrochen wurden. Mit der Invasion auf Zypern 1974 begann sogar eine offene Militarisierung des Konflikts. Seitdem rechnen beide mit einer militärischen Aggression der anderen Seite.³⁶ Umgekehrt betonen beide ihre defensive Haltung und Bereitschaft zu einer friedlichen Lösung der Streitfragen.³⁷

36 So schlussfolgert Gülden Ayman: „[...] both sides perceive each other as intending to disrupt the status quo whenever a window of opportunity appears.“ Dies, *Negotiations and Deterrence in Asymmetrical Power Situations: The Turkish-Greek Case*, in: Mustafa Aydın und Kostas Ifantis, (Hg.), *Turkish-Greek Relations. The Security Dilemma in the Aegean*, London (Routledge), 2004, S. 213-243, hier S. 223.

37 Beispielsweise behauptet Athanasio Platias kategorisch: „As a status quo country, Greece wants only to deter its opponents.“ Ders., *Greece's Strategic Doctrine: In Search of Autonomy and Deterrence*, in: Conostas (Hg.), a.a.O. (Anm. 34), S. 91-108, hier S. 99. Dagegen verweisen türkische Autoren auf die Verhandlungsangebote ihrer Regierung.

Die politische Klasse Griechenlands stimmt mit der Öffentlichkeit darin überein, dass die Türkei eine kalkulierte revisionistische Politik in der Ägäis, in Thrakien und auf Zypern verfolgt.³⁸ Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts habe die Gefahr eines militärischen Übergriffs sogar zugenommen.³⁹ Als Indiz für die feindlichen Absichten gelten dabei neben der erwiesenen Bereitschaft zum Einsatz militärischer Mittel die aggressive Rhetorik Ankaras sowie die Dislozierung der türkischen Truppen.⁴⁰ Als besonders bedrohlich wurde die Vierte oder Ägäis-Armee wahrgenommen, die sich hervorragend für offensive amphibische Operationen in der Ägäis eigne.⁴¹

Bis 1974 hatte Athen gehofft, ein türkisches Übergewicht mit Hilfe der NATO bzw. der Unterstützung der großen NATO-Mitglieder ausgleichen zu können. Als diese Hoffnung mit der türkischen Invasion auf Zypern zerbarst und sich das Land der eigenen Unterlegenheit schmerzlich bewusst wurde, reagierte Athen mit einer Doppelstrategie. Erstens versuchte Griechenland, nach seinem Beitritt die Unterstützung der EU zu mobilisieren. Es sprach sich durchgängig für eine stärkere sicherheitspolitische Rolle der EU aus und stellte einen Antrag auf Aufnahme in die WEU.⁴² Um so größer war die Enttäuschung, als die EU in Maastricht keine Sicherheitsgarantie verabschiedete und die WEU zudem in der Petersberg-Deklaration festlegte, dass sie im Fall eines Konfliktes mit einem NATO-Mitglied nicht intervenieren würde. Um so wichtiger wurde zweitens die Mobilisierung eigener Ressourcen. Nach 1974 verdoppelte Athen die Verteidigungsausgaben auf ca. 7 % des Bruttosozialprodukts. Bis heute liegen die griechischen Verteidigungsausgaben deutlich über dem Durchschnitt der europäischen NATO-Staaten.

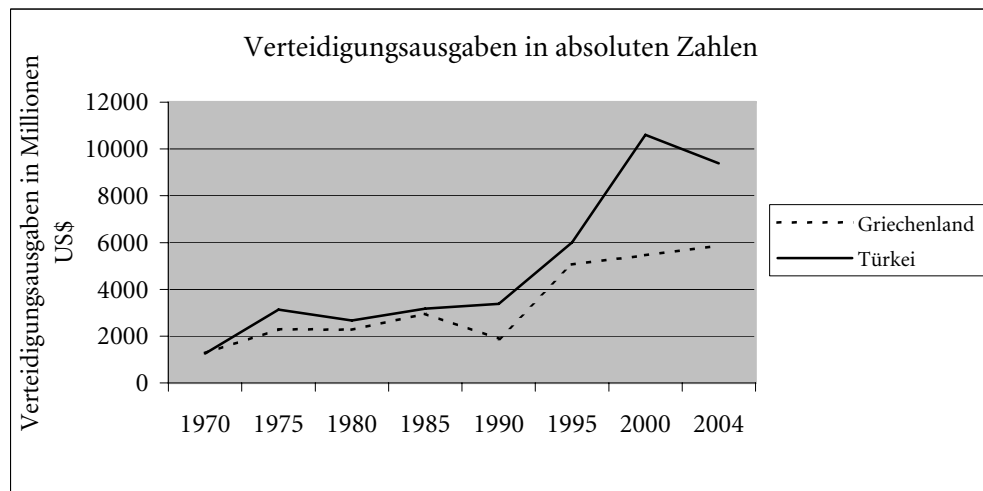
38 Dimitrios Traintaphyllou, *Further Turmoil Ahead?* in: Dimitris Keridis/Dimitrios Triantaphyllou, (Hg.), *Greek-Turkish Relations in the Era of Globalization*. Everett (Brassey's), 2001, S. 56-80 (57); Für die Phase vor 1999 vgl. Van Coufoudakis, *Greek Political Party Attitudes toward Turkey: 1974-1989*, in: Conostas (Hg.), a.a.O. (Anm. 34), S. 40-55. Siehe auch: Yannis Valinakis, *Greece's Security in the Post-Cold War Era*. Ebenhausen, SWP 1994.

39 Fotios Moustakis, *The Greek-Turkish Relationship and NATO*, London (Frank Cass), 2003, S. 151.

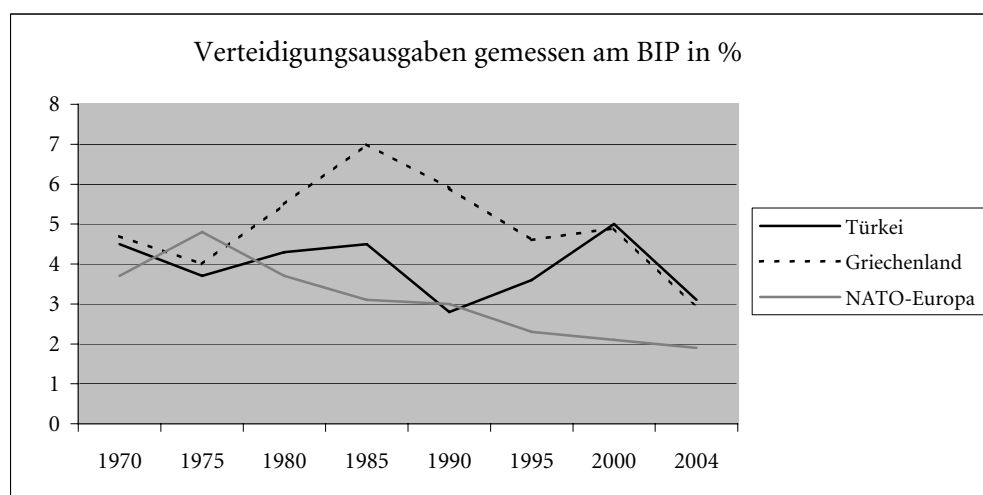
40 Panayotis J. Tsakonas, *From Discord, to Detente, to Resolution? Understanding Greece's Strategy vis-à-vis Turkey*, *Mésogeios*, Jg. 22, Nr. 23, 2004, S. 189-214. Von den vier türkischen Armeen sei nur die Dritte, die zudem über eine vergleichsweise geringe Einsatzbereitschaft verfügt habe, gegen die Sowjetunion gerichtet gewesen. Die Stoßrichtung der anderen drei ziele dagegen trotz der anderslautenden türkischen Versicherungen gegen Griechenland.

41 Platias, a.a.O. (Anm. 37), S. 91-108 (94); Robert McDonald, *Alliance Problems in the Eastern Mediterranean – Greece Turkey and Cyprus: Part II*, *Adelphi Paper* Nr. 229, 1988, S. 72-88, (74). Zu den griechischen Bedrohungsszenarien vgl. Panayotis Tsakonas/Antonis Tournikiotis, „Greece's Elusive Quest for Security Providers: The Expectations-Reality Gap.“ *Security Dialogue*, Jg. 34, Nr. 3, 2003, S. 301-314.

42 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, *National Interests on Top of the Agenda – Greece's Role in Common Foreign and Security Policy*, in: Ders. (Hg.), *Greece and the European Union: Stranger among Partners*, Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 153-197.



Quelle: Bis 1980 NATO (www.nato.int/issues/defence_expenditures/index.html), danach Military Balance 2006.



Quelle: International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance 2006*, London (Routledge), 2006.

Um die Abhängigkeit von den USA zu reduzieren, investierte Athen massiv in den Aufbau einer nationalen Rüstungsindustrie. Gleichzeitig reationalisierte es die Streitkräfte. Wichtige Elemente wie Spezialeinsatzkräfte und eine neue Kommandostruktur für Inneres und die Inseln (ASDEN) wurden außerhalb der NATO Struktur aufgebaut. Bereits vor 1981 wurden 30.000 Mann auf den Inseln Lemnos, Lesbos, Chios und Samos stationiert und eine Reihe von militärischen Flughäfen angelegt. Insgesamt trug diese Strategie Elemente von totaler Verteidigung, indem sie festlegte, dass „alle Ressourcen der griechischen Nation für die Verteidigung genutzt werden sollten“.⁴³ Unter dem Eindruck der Krise um die Frage, wer auf einem unbewohnten Felsen mit dem Namen Imia bzw.

43 Vgl. Platias, a.a.O. (Anm. 37), S. 99.

Kardak die eigene Fahne hissen darf, legte der neue Ministerpräsident Simitis 1996 zusätzlich ein massives fünfjähriges Modernisierungsprogramm im Volumen von 14 Mrd. US-Dollar auf, das 1998 sogar noch einmal deutlich aufgestockt wurde.⁴⁴

Umgekehrt betrachtete die Türkei seit Mitte der 1970er Jahre Griechenland als die unmittelbarere Bedrohung, auch wenn die Sowjetunion weiterhin als der längerfristig bedeutsamere Gegner wahrgenommen wurde.⁴⁵ Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verschärfte sich auch aus Sicht der türkischen Sicherheitsplaner die Bedrohungssituation. So raunte Hasan Ünal von der Bilkent Universität noch Ende der 1990er Jahre: „Of course, the idea of full-scale war seems unimaginable, but that is what looms ahead.“⁴⁶

Auch wenn Ünal eher dem nationalistischen Flügel innerhalb des türkischen politischen Spektrums zuzurechnen ist, war dies keine Einzelmeinung. Von offizieller Seite machte 1996 der frühere stellvertretende Außenminister Sükrü Elekdağ die türkischen Befürchtungen deutlich: „Greece is a prisoner of her own expansionist policy regarding Turkey.“⁴⁷ Athen warte nur auf einen geeigneten Moment türkischer Schwäche, um seine expansionistischen Pläne wie die Ausdehnung der Hoheitsgewässer umzusetzen. Trotz der militärischen Überlegenheit gegenüber Griechenland sah sich die Türkei in einer gefährlichen Situation, weil sie ein militärisches Zusammenwirken Athens mit Syrien sowie der PKK befürchtete.⁴⁸ Beschrieb das ca. alle fünf Jahre neu ausgearbeitete und für die türkische Militärstrategie grundlegende Dokument zur Nationalen Sicherheitspolitik (National Security Policy Document) noch 1992 die frühere Sowjetunion als größte Bedrohung, rückte in der Version von 1997 Griechenland an diese Stelle.⁴⁹

Um die notwendige Überlegenheit und Handlungsfreiheit zu sichern, schuf auch die Türkei in Gestalt der Ägäis-Armee eine militärische Struktur außerhalb der NATO und investierte vor dem Hintergrund des amerikanischen Waffenembargos von 1975 erhebliche Mittel in den Aufbau einer nationalen Rüstungsindustrie. 1996 verkündete Ankara ein umfassendes Aufrüstungsprogramm, in dessen Rahmen bis 2006 Ausgaben in Höhe von 31 Mrd. US Dollar vorgesehen waren.⁵⁰

44 Michael Robert Hickok, *The Imia/Kardak Affair, 1995-96: A Case of Inadvertent Conflict*, *European Security*, Jg. 7, Nr. 4, 1998, S. 118-136.

45 Bahcheli, a.a.O. (Anm. 34).

46 Hasan Ünal, *Implications of the EU-Turkey Relationship*, in: Susanne Baier-Allen (Hg.), *Looking into the Future of Cyprus-EU Relations*, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 83-89 (83).

47 Sükrü Elekdağ, 2 1/2 War Strategy, in: *Perceptions*, March-May 1996, S. 33-57 (34). Vgl. Ähnlich der renommierte Professor Ali Karaosmanoglu der Bilkent Universität: „Various Greek advances in the Aegean Sea [...] are viewed by Turks as manifestations of a revisionist policy“, in: *Turkey and NATO*, in: *NATO's Sixteen Nations*, December 1989, S. 46-51 (50).

48 Gareth Jenkins, *Context and Circumstance: The Turkish Military and Politics*, London, Adelphi Paper Nr. 337, 2001, S. 48.

49 Elekdağ, a.a.O. (Anm. 47), S. 42, 48. Das Dokument selbst ist nicht öffentlich.

50 Moustakis, a.a.O. (Anm. 39), S. 151. Triantaphyllou, a.a.O. (Anm. 38), S. 67. Allerdings ist hierbei in Rechnung zu stellen, dass sich die Türkei mit mehrfachen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert sieht, die Rüstungsmaßnahmen also nicht allein gegen Griechenland gerichtet sind.

b) Keine Kooperation

Nach 1955 brach die Kooperation zwischen beiden Ländern praktisch zusammen. Statt dessen versuchten beide durch unilaterale Aktionen die eigene Position auf Kosten des anderen zu verbessern. In den 1950er Jahren machte sich die griechische Regierung das Programm der Enosis – den Anschluss Zyperns an Griechenland – zu eigen und beförderte aktiv derartige Bestrebungen auf der Insel. 1963 griff die Türkei nach interkommunalen Zusammenstößen auf Zypern militärisch ein. 1967 brachten die wieder eskalierenden Auseinandersetzungen auf Zypern beide Seiten an den Rand eines Krieges. Nach dem von der Athener Junta unterstützten Putsch gegen Makarios führten sie 1974 schließlich zur türkischen Invasion. Ein Krieg zwischen beiden Ländern unterblieb nur, weil der griechischen Führung die Hoffnungslosigkeit einer militärischen Antwort bewusst wurde.

1974, 1976, 1987 eskalierten die militärischen Spannungen wegen Explorationsmissionen in umstrittenen Gebieten in der Ägäis. Zum Jahreswechsel 1995/96 gerieten beide wegen der Imia/Kardack Krise an den Rand eines Krieges. 1997/98 drohte eine militärische Auseinandersetzung, als sich die griechisch-zyprische Regierung anschickte, in Russland erworbene S-300 Luftabwehrraketen auf der Insel zu stationieren.

Diese Zuspitzungen wurden zwar regelmäßig von Verständigungsbemühungen begleitet. 1976 versuchten beide Seiten mit der Erklärung von Bern einen *modus vivendi* zu finden; 1978 ventilierten Karamanlis und Ecevit Möglichkeiten der Vertrauensbildung und 1988 schürte nach einer Initiative von Turgut Özal *der Geist von Davos* Hoffnung auf eine Entspannung.⁵¹ 1997 sagten beide in der Erklärung von Madrid zu, die Rechte des anderen in der Ägäis zu respektieren, sich der Androhung militärischer Gewalt zu enthalten und vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen. Allerdings blieben diese Entspannungsbemühungen kurzlebig und gingen kooperative Gesten in dem Klima umfassenden Misstrauens unter bzw. wurden sogar als besonders perfides Element der gegnerischen Konfrontationsstrategie interpretiert.⁵² Um nur die Problematik der „grauen Zonen“ zu nennen: Nach der Imia/Kardak Krise schlug die türkische Seite Gespräche über den Status einer Reihe von Felsengruppen vor, der in dem Vertrag von Lausanne nicht geregelt sei. Während Ankara diesen Schritt als Versuch der präventiven Entschärfung künftiger Krisen darstellte, sah Athen hierin ein weiteres Glied in einer langen Kette türkischer Initiativen mit dem Ziel, das bestehende Regime der Souveränitätsrechte in der Ägäis zu ihren Gunsten zu verändern.⁵³

51 Vgl. Mehmet Ali Birand, *Turkey and the Davos Process: Experiences and Prospects*, in: Constan (Hg.), a.a.O. (Anm. 34), S. 27-39.

52 Van Coufoudakis, *Greek-Turkish Relations, 1973-1983*, in: *International Security*, Jg. 9, Nr. 4, 1985, S. 185-217.

53 Die Charakterisierung der südwestlich von Kreta gelegenen Insel Gavkos als strittig alarmierte Athen dabei in besonderer Weise. Vgl. Heinz Kramer, *A Changing Turkey. The Challenge to Europe and the United States*, Washington: Brookings, 2000, S. 170; Thanos Veremis, *The Protracted Crisis*, in: Keridis/Triantaphyllou (Hg.), a.a.O. (Anm. 38), S. 42-55 (44).

Um den anderen abzuschrecken, präsentierten sich statt dessen beide Seiten kompromisslos, risikobereit und zum Äußersten entschlossen. Beide verkündeten Ultimaten, zogen rote Linien und verschärften den Konflikt durch konfrontative Handlungen. Beispielsweise befahl Athen während der Krise um die Mission des türkischen Forschungsschiffes Sismik I 1976 die allgemeine Mobilisierung sowie den Abschuss des Schiffes, sollte es in einen bestimmten Bereich eindringen.⁵⁴ Unter dem Eindruck der Imia-Krise bestätigte Simitis 1996 eine gemeinsame Verteidigungsdoktrin mit Zypern, nach der jede Aggression gegen Zypern als Angriff auf Griechenland betrachtet wird.⁵⁵ Ließ sich dieser Schritt mit defensiven Motiven erklären, trug die Ankündigung Griechenlands, die mit der Unterzeichnung der Seerechtskonvention erworbene Option auf eine Erweiterung der Hoheitsgewässer auf 12 Seemeilen ausüben zu wollen, durchaus offensive Züge. Ankaras Konfrontationsgestik stand der griechischen in keiner Weise nach. Die mögliche Ausdehnung der Hoheitsgewässer erklärte das türkische Parlament hoch offiziell zu einem *casus belli*.⁵⁶ Eine militärische Antwort drohte Ankara auch für den Fall an, dass Zypern die S-300 Raketen stationieren sollte.

c) Fehlende Autonomie

Der griechisch-türkische Sicherheitskonflikt überlagerte nach 1955 alle Bereiche der bilateralen Beziehungen. Von der Autonomie einzelner Politikfelder, die sich der Konfliktodynamik hätten entziehen können, kann nicht die Rede sein. Deutlich lässt sich dies am Beispiel des wirtschaftlichen Austauschs dokumentieren. Während der gesamten Geschichte der beiden Länder war der wirtschaftliche Austausch gering. Zeitreihen zeigen zudem, dass die ökonomischen von den sicherheitspolitischen Beziehungen dominiert wurden.

Periode	Anteil Griechenlands am Türkischen Außenhandel (in Prozent)		Anteil der Türkei am griechischen Außenhandel (in Prozent)	
	Exporte	Importe	Exporte	Importe
1923 - 1953	4 - 5	0,5	1,6*	2,3*
1954 - 1974	0,9	0,2	0,4	0,4
1975 - 1979	0,1	0,2	0,3	0,04
1980 - 2000	1,1	0,6	2,1	0,9

*Angaben nur für die Periode 1950-1953

Quelle: A. Yavuz Ege, *Old Adversaries, New Partners? A New Perspective for Greek-Turkish Economic Relations*, in: Christos Kollias/Güley Günlüç-Senesen, (Hg.), *Greece and Turkey in the 21st Century: Conflict or Cooperation*. New York (Nova Science), 2003.

54 Platias, a.a.O. (Anm. 37), S. 104. Anzumerken ist allerdings, dass sich beide Seiten entgegen der kriegerischen Rhetorik in Krisensituationen zurückhaltend verhielten.

55 Moustakis, a.a.O. (Anm. 39), S. 49.

56 Tozun Bahçeli, *Turning a new Page in Turkey's Relations with Greece? The Challenge of Reconciling Vital Interests*, in: Aydın/İfantis (Hg.), a.a.O. (Anm. 36), S. 95-120 (99).

Obwohl gegen Ende der 1980er Jahre beide Länder ihre Wirtschaften liberalisierten und der Anteil des Außenhandels an der Wirtschaftsleistung deutlich stieg, und obwohl die Türkei über 50 % ihres Außenhandels mit der EU abwickelt, blieb der bilaterale Handel minimal.

3.2 Griechisch-türkische Beziehungen nach 1999

Nach 1999 veränderten sich die griechisch-türkischen Beziehungen deutlich. Nachdem sie mit der Festnahme des PKK-Führers Öcalan auf dem Weg von der griechischen Botschaft in Nairobi im Februar 1999 ihren absoluten Tiefpunkt erreicht hatten, lösten die Erdbeben am 17. August und 7. September 1999 in der Türkei und Griechenland eine Welle wechselseitiger Sympathiekundgebungen aus.⁵⁷ Auf diplomatischer Ebene hatten beide Seiten bereits während des Kosovo-Krieges zusammen gearbeitet. Die Kehrtwende erfolgte dann auf dem Treffen des Europäischen Rates in Helsinki im Dezember 1999 mit der Entscheidung Athens, sich der Heranführung der Türkei an die EU nicht länger zu widersetzen.

a) Stabilität

Anfang 2000 verabredeten beide Seiten einen Fahrplan zur Vereinbarung vertrauensbildender Maßnahmen. Diese Gespräche finden in zwei Foren statt: zum einen zwischen den ständigen NATO-Vertretungen, zum anderen auf der Ebene der politischen Direktoren. Erste greifbare Ergebnisse sind die Einrichtung einer ständigen Kommunikationsverbindung zwischen den Außenministerien, die frühzeitige Unterrichtung über geplante Manöver, der Beitritt beider zur Ottawa Konvention über ein Verbot von Minen, die Einrichtung einer direkten Telefonverbindung zwischen den beiden NATO-Hauptquartieren in Larissa und Eskisehir sowie der Austausch von Daten über Flugbewegungen.

Diese Annäherung schlug sich auch in einem wechselseitigen Abbau der offiziellen Feindbilder nieder. Das türkische National Security Policy Document in der Fassung von 2002 erwähnt Griechenland nicht mehr explizit als wichtigste äußere Bedrohung und umgekehrt wird in Athen die Türkei nicht mehr offen als gefährlichster Gegner bezeichnet.⁵⁸ Schließlich senkten seit 2003 beide Seiten ihre hohen Verteidigungsausgaben etwas ab und strichen in wechselseitiger Absprache geplante Beschaffungen.⁵⁹

Dennoch sind die Sicherheitsbeziehungen nicht spannungsfrei. Gemeinsame NATO-Manöver in der Ägäis bleiben schwierig, die Scheinkämpfe im umstrittenen Luftraum gehen unvermindert weiter, führten im Sommer 2006 sogar zu einem tödlichen Zusam-

57 Vgl. Bruno Schoch, *Zypern wird EU-Mitglied – und der Konflikt?*, Frankfurt (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSKF-Report 14), 2003.

58 Vgl. Tarik Oguzlu, *The Latest Turkish-Greek Détente: Instrumentalist Play for EU Membership, or Long-Term Institutional Cooperation?* in: *Cambridge Review of International Affairs*, Jg. 17, Nr. 2, 2004, S. 337-354 (343f.).

59 Vgl. *Atlantic News*, No. 3577, 20. Mai 2004, S. 3.

menstoß, und die militärischen Doktrinen wurden nicht grundlegend geändert. Nach wie vor sind die Beziehung zwischen beiden Seiten von Misstrauen und erheblicher Sorge um mögliche sicherheitspolitische Entwicklungen geprägt.

b) Kooperation

Bereits am 30. Mai 1999 vereinbarten die Außenminister Cem und Papandreou in New York eine Reihe von Kooperationsvorhaben auf den Feldern Kultur, Erziehung, Handel und Tourismus, die Anfang 2000 unterzeichnet wurden.⁶⁰ Mit diesem Vorgehen folgten beide Seiten der Entscheidung, zunächst durch Kooperation in eher technischen Bereichen genügend Vertrauen aufzubauen, um in einer zweiten Phase die Kernfragen des Konflikts anzupacken. Hierzu treffen sich beide Seiten auf der Ebene der stellvertretenden Außenminister seit März 2002 zu exploratorischen Gesprächen. Dabei gelang bis 2004 offenbar eine weitgehende Einigung über die Kernfragen der Hoheitsgewässer und der Abgrenzung der territorialen Sockel. Dabei zeigten beide Seiten Kompromissbereitschaft. Beispielsweise signalisierte Athen die Bereitschaft, auf eine Ausdehnung der Hoheitsgewässer in der östlichen Ägäis weitgehend zu verzichten. Eine Formalisierung der erreichten Übereinstimmung scheiterte am Regierungswechsel in Athen sowie der Verschlechterung des politischen Klimas nach der Ablehnung des Annan-Plans. Die neue griechische Regierung unter Ministerpräsident Karamanlis behandelt das Ziel der politische Einigung bisher nicht mit Priorität. Seitdem scheinen sich die griechisch-türkischen Beziehungen wieder in einer Art Schwebezustand zu befinden. Die größte Belastung stellt gegenwärtig wieder einmal die Zypern-Frage dar. Nach der Ablehnung des Annan-Planes scheinen sich die Befürchtungen der Kritiker der von Griechenland in den 1990er Jahren durchgesetzten Politik der Aufnahme der geteilten Insel zu bestätigen. Die zyprische Regierung versucht nach dem Beitritt die EU-Mitgliedschaft zu nutzen, um der türkischen Seite weitere Zugeständnisse abzutrotzen und gefährdet damit eine konstruktive Weiterentwicklung der griechisch-türkischen und der europäisch-türkischen Beziehungen. Um sich aus dieser Falle zu befreien, müssen Athen und die übrigen Mitgliedsstaaten bis zum Herbst 2006 Lösungen für einen aktuellen Streit um die Erweiterung der Zollunion finden. Die EU verlangt die Öffnung der türkischen Häfen für zyprische Schiffe und damit indirekt die Anerkennung Zyperns. Ankara möchte sich darauf nur einlassen, wenn die EU die zugesagte Aufhebung der Isolation Nordzyperns einleitet. Grundsätzlicher muss der Status der geteilten Insel so weit geklärt werden, dass Ankara nicht permanent ein zyprisches Veto gegen die Fortsetzung des Beitrittsprozesses befürchten muss.

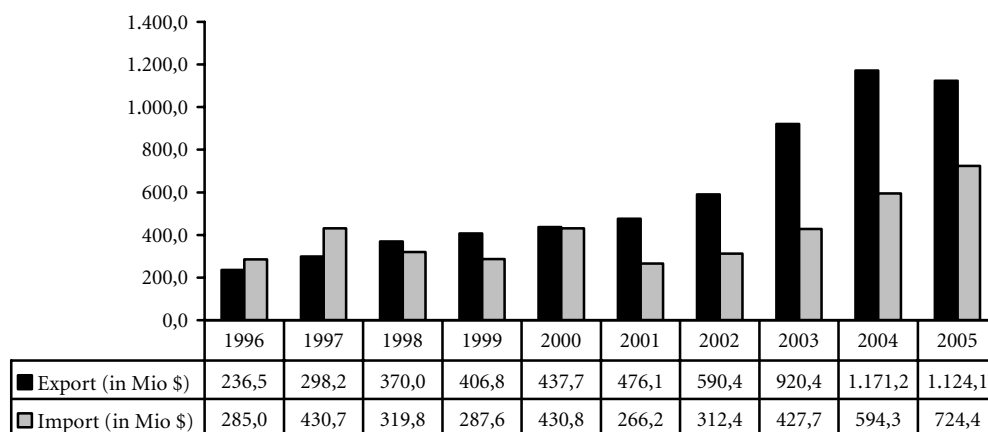
c) Autonomie

Der bilaterale Handel, die wechselseitigen Direktinvestitionen, der Tourismus und der Studentenaustausch etc. nahmen nach 1999 deutlich zu. Allerdings basieren die seitherigen Zuwachsraten auf einem sehr niedrigen Ausgangsniveau. Bedeutende Elemente der

60 Stellvertretend für viele andere vgl. Tarik Oguzlu, How Encouraging is the latest Turkish-Greek Reconciliation Process? in: *Journal of Contemporary European Studies*, Jg. 12, Nr. 1, 2004, S. 93-107.

transnationalen Kooperation im ökonomischen Bereich waren die Übernahme der türkischen Finanzbank durch die griechische Nationalbank sowie die Fertigstellung einer Pipeline für Gas.⁶¹

Der türkische Handel mit Griechenland 1996-2005



Quelle: Turkish Statistical Institute.⁶²

4. Kriegsgründe und Friedensursachen: Westliche Sicherheitsorganisationen und die (verspätete) Transformation des griechisch-türkischen Konflikts

4.1 Griechenland, die Türkei und die USA: Die hegemoniale Perspektive

Warum entschärfte die amerikanische Hegemonie nicht das Sicherheitsdilemma zwischen Griechenland und der Türkei, obwohl sie – so die verbreitete Vermutung – entscheidend zum Frieden in Westeuropa beitrug? Eine mögliche Antwort auf dieses Puzzle lautet, dass die USA an der Region des östlichen Mittelmeers weniger interessiert waren, sich weniger stark engagierten, andere institutionelle Arrangements anstrebten und sich die beiden Konfliktparteien folglich weniger auf ihre ordnende Hand verlassen konnten.⁶³ Tatsächlich waren sich die amerikanischen Nachkriegsplaner zunächst nicht sicher, ob die Türkei und Griechenland Teil Europas sind oder zum Nahen Osten gehören und alternative in-

61 Financial Times, 3. April 2006.

62 Turkish Statistical Institute (www.die.gov.tr/English/sonist/Disticist/t11_280206.xls).

63 Für dieses Argument vgl. Tarik Oguzlu, the Promise of NATO in the Construction of Cooperative Turkish-Greek Relations, in: The Review of International Affairs, Jg. 3, Nr. 3, 2004, S. 458-478, hier S. 461f.

stitutionelle Lösungen anzustreben seien.⁶⁴ Und sicherlich blieb das amerikanische Engagement, messbar etwa an der Anzahl der stationierten Soldaten, im östlichen Mittelmeer hinter dem in Zentraleuropa zurück.

Dennoch kann von mangelndem Interesse der USA an dieser Region keine Rede sein. Es zeigte sich in der Einrichtung des Hauptquartiers südliches Europa in Neapel, dessen Kommandant immer ein Amerikaner ist, der Präsenz der Sechsten Flotte, der Stationierung von Truppen und Atomwaffen in Griechenland und der Türkei sowie der umfangreichen Militär- und Wirtschaftshilfe an beide Länder – im Zeitraum 1946-1987 belief sich die amerikanische Hilfe an die Türkei auf 13 Mrd. USD, die an Griechenland auf 9 Mrd. USD.⁶⁵ Nach anfänglichem Zögern behandelte Washington Griechenland und die Türkei nicht systematisch anders als die übrigen europäischen Staaten. Die USA beteiligten beide Länder am Marshall-Plan, machten sie zu Gründungsmitgliedern der OEEC und nahmen sie trotz der Skepsis ihrer westeuropäischen Partner 1952 in die NATO auf. Diese Entscheidung für einen multilateralen Ansatz folgte dem Kalkül, dass ein effizientes Zusammenwirken Griechenlands und der Türkei die USA hätte entlasten können, während ihr Streit die Position der Führungsmacht und die Stabilität ihres Bündnisses an einer empfindlichen Stelle schwächen würde. Tatsächlich galt amerikanischen Militärplanern der griechisch-türkische Konflikt mit Zypern als dem potentiellen ‚Kuba des Mittelmeeres‘ im Zentrum als gefährliches Einfallstor für sowjetische Expansionsbestrebungen.⁶⁶

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Verlagerung der Aufmerksamkeit auf den Krisenbogen von Nordafrika über den Nahen Osten nahm der Stellenwert der Region aus Sicht Washingtons sogar zu.⁶⁷ Die USA waren selbst bereit, ihre Interessen in der östlichen Mittelmeer-Region denen in Westeuropa vorzuordnen. Im Streit mit Frankreich beharrten die USA sogar auf der Führung des Hauptquartiers südliches Europa durch einen Amerikaner, auch wenn sich dadurch die angekündigte Re-Integration Frankreichs in die militärischen Strukturen des Bündnisses zerschlagen würde.

Kurzum: Die westliche Führungsmacht hatte ein erhebliches Interesse an der Kooperation ihrer Bündnispartner in dieser zentralen Region, und sie verfügte über die Mittel, um

64 Seit der Truman-Doktrin galt die Türkei als „linchpin between Europe and the Middle East [...]“ vgl. Melvyn P. Laeffler, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford (Stanford University Press), 1992, S. 419. Zu den amerikanischen Szenarien über eine Einbindung der Türkei vgl. ebenda, S. 419f. und S. 476f. Im State Department gehörte die Türkei sogar bis 1974 zum Portfolio des „Near Eastern and South Asian Affairs“ Büros. Vgl. Monteagle Stearns, *U.S. Policy Toward Greece, Turkey, and Cyprus*, New York (Council on Foreign Relations Press), 1992, S. 9.

65 Zur Stationierung amerikanischer Truppen in Europa während des Ost-West-Konflikts vgl. Simon Duke, *United States Military Forces and Installations in Europe*, Oxford (Oxford University Press), 1989. Dabei zeigt sich, dass Deutschland die Ausnahme war und die Stationierung amerikanischer Truppen in Griechenland und der Türkei dem Muster der übrigen NATO-Länder entsprach.

66 Aylin Güney, *The USA's Role in Mediating the Cyprus Conflict: A Story of Success or Failure?*, in: *Security Dialogue*, Jg. 36, Nr. 1, 2004, S. 27-42.

67 Kostas Ifantis, *Strategic Imperatives and Regional Upheavals: On the US Factor in Greek-Turkish Relations*, in: Ali Carkoglu/Barry Rubin (Hg.), *Greek-Turkish Relations in an Era of Detente*, London (Routledge), 2005, S. 21-44.

regionale Entwicklungen zu beeinflussen.⁶⁸ Dennoch blieb der amerikanische Einfluss auf den Konflikt begrenzt. Eine erste amerikanische Vermittlungsmission im Zypernkonflikt unternahm der stellvertretende Außenminister George Ball und Senator William Fulbright ab 1963.⁶⁹ Während der Zypern-Krise 1964 hielt ein Brief von Lyndon Johnson den damaligen türkischen Ministerpräsidenten İnönü von einer militärischen Intervention ab. In dieser „most brutal diplomatic note I have ever seen“ – so die vielzitierte Einschätzung von George Ball – drohten die USA für den Fall einer militärischen Einmischung sogar mit der Aufkündigung der Beistandsverpflichtung.⁷⁰ Als die Kämpfe 1967 wieder aufflammten, bewegten die USA beide Parteien zur Annahme einer Kompromisslösung, und wurde Cyrus Vance mit der Suche nach einer dauerhaften Lösung beauftragt.⁷¹ Als die Spannungen wegen der geplanten Stationierung der S-300 Raketen gefährlich eskalierten, vermittelte die amerikanische Regierung wiederum. Diesmal sollte Richard Holbrooke als Sonderbeauftragter eine dauerhafte Lösung des Konflikts erreichen. Auch in den regelmäßigen Krisen um Besitz- und Kontrollrechte in der Ägäis gelang es den USA, spannungsmindernd zu vermitteln. Am prominentesten ist dabei die diplomatische Intervention des amerikanischen Präsidenten auf dem Höhepunkt der Imia/Kardak-Krise.

Abgesehen von der Invasion 1974 trug das Engagement der USA dazu bei, die Spannungsspitzen abzuschneiden und einen militärischen Austrag des Konflikts zu verhindern. Das ist sicherlich nicht wenig. Dagegen gelang es ihnen nicht, das Sicherheitsdilemma und damit das Spannungsniveau zu reduzieren oder zu einer Verringerung der Positionsdifferenzen beizutragen. Entgegen der eingangs zitierten Annahme von Joanne Gowa verließen sich beide Staaten spätestens seit 1974 nicht mehr darauf, dass der Hegemon kooperatives Verhalten gegen Ausbeutung absichern und unkooperatives Verhalten verhindern würde. Und obwohl nach 1990 die amerikanische Machtposition dramatisch aufgewertet wurde und ihr Interesse an der Region zunahm, akzentuierte sich das Sicherheitsdilemma und sank die Kooperationsbereitschaft beider Konfliktparteien – ein klarer Widerspruch zur Erwartung der hegemonialen Stabilitätstheorie.

Eine Rekonstruktion der amerikanischen Vermittlungsbemühungen lässt deutlich erkennen, warum der Einfluss der USA gering blieb. Beide Staaten drohten, zu starker Druck ihrer Partner könne sie aus dem westlichen Lager katapultieren. Beispielsweise enthielten sich die USA im Vorfeld der Zypern Invasion 1974 massiver Drohungen, weil Kissinger richtigerweise zum Schluss gekommen war, dass sich Ankara nicht würde abhalten lassen und Sanktionen lediglich die Westbindung dieses wichtigen Land aufgelöst

68 Theodore Coulombis, *The United States, Greece, and Turkey: The Troubled Triangle*, New York (Praeger), 1983, S. 133.

69 Aylin Güney, *The USA's Role in Mediating the Cyprus Conflict: A Story of Success or Failure?* in: *Security Dialogue*, Jg. 35, Nr. 1, 2004, S. 27-42.

70 Vgl. Richard N. Haass, *Managing NATO's Weakest Flank: The United States, Greece, and Turkey*, *Orbis*, Jg. 30, 1986/87, S. 457-473 (464). Der Brief ist abgedruckt in Stearns, a.a. O. (Anm. 64), S. 156ff.

71 Parker T. Hart, *Two NATO Allies at the Threshold of War: Cyprus, a Firsthand Account of Crisis Management, 1965-1968*, Durham (Duke University Press), 1990.

hätten.⁷² Dieser Zusammenhang ist allerdings nicht fallspezifisch, sondern wurde von klassischen Realisten als generalisierbare Ursache des überraschenden Einflusses kleiner Staaten auf Führungsmächte identifiziert.

Auch innerhalb der EU versuchten die großen Staaten entweder in ihrer Funktion als Präsidentschaft oder zusammen im informellen Verbund der ‚Quint‘ mit Anreizen und Sanktionsdrohungen das Verhalten der beiden Konfliktparteien zu beeinflussen. Kurz erwähnt werden sollen hier die bis 1999 gescheiterten Versuche, Griechenland zu einer konstruktiveren Position zu bewegen. Entgegen der Hoffnung der damals neun Mitglieder, nach der Aufnahme Griechenlands die Beziehungen zwischen der EG und der Türkei von dem bilateralen Konflikt isolieren zu können, gelang es Athen schnell, den Vorteil der Vollmitgliedschaft auszunutzen und die EG in dem Konflikt mit der Türkei in Stellung zu bringen. Athen verhinderte die Arbeit des EG-Türkei Assoziationsrates und blockierte die Freigabe des vierten Finanzprotokolls. Die großen EU-Staaten versuchten mehrfach, die EU aus dieser Falle zu befreien. Die französische Präsidentschaft arrangierte 1994 einen Kompromiss, der zwar den Abschluss der Zollunion erlaubte, aber im Gegenzug die Aufnahme des geteilten Zypern vorsah. Damit aber eskalierte der bilaterale Streit erst recht und drohte die Zerrüttung der europäisch-türkischen Beziehungen. Mit der Aufnahme des geteilten Zyperns, soviel war nämlich schon damals allen Beteiligten klar, würde die Türkei völkerrechtswidrig EU-Territorium besetzt halten. Gleichzeitig würde der griechisch-zyprischen Regierung die Möglichkeit eines Vetos über die Weiterentwicklung der europäisch-türkischen Beziehungen eingeräumt und damit ihr Druckpotential im bilateralen Konflikt erhöht. Diese Konstellation erhöhte die Gefahr strategischer Fehlkalkulationen. Insbesondere barg sie das Risiko, Nikosia könne seine Forderungen im Streit um die Modalitäten der Wiedervereinigung zu hoch schrauben, im Ergebnis die Teilung der Insel zementieren und gleichzeitig konstruktive Beziehungen der EU zur Türkei unmöglich machen. Daher versuchten EU-Präsidentschaften nach 1995 wiederholt, die Aufnahme Zypern doch noch von einer vorhergehenden Einigung abhängig zu machen, scheiterten darin aber regelmäßig an Gegendrohungen Athens. Auch die Bemühungen ‚Quint‘, an Athen vorbei die Beziehungen zwischen der EU und Ankara auf neue Schienen zu setzen, verliefen 1998 im Sande. So blieb nur die vage Hoffnung, eine Überwindung der Teilung würde im Zuge des Beitritts der Insel gelingen.

4.2 NATO, die EU und der griechisch-türkische Konflikt: Die neo-institutionalistische Perspektive

In der institutionalistischen Literatur findet sich die Behauptung, die NATO habe einen mäßigenden Einfluss auf den griechisch-türkischen Konflikt ausgeübt. So resümiert Celeste Wallander: „NATO enmeshed Greece and Turkey in a web of relations, and their

72 Thanos Veremis, Greek Security: Issues and Politics, in: Jonathan Alford (Hg.), Greece and Turkey: Adversity in Alliance, Aldershot (Gower), 1984, S. 142.

alliance membership helped to prevent the escalation of their disputes to full-scale war.“⁷³ Die Fakten vermitteln einen anderen Eindruck.

Zwar schienen die Bedingungen zunächst günstig. Nach ihrem Beitritt assignierten beide Staaten den größeren Anteil ihrer Truppen der NATO, und unterschied sich die Art ihrer Zusammenarbeit innerhalb der Allianz nicht auffällig von den Mustern in Westeuropa. Beide Seiten arbeiteten in der NATO militärisch zusammen, hielten gemeinsame Manöver ab, tauschten Informationen aus und schickten Personal in die NATO-Hauptquartiere auf dem Territorium der anderen Seite.

Dem sich nach 1955 entfaltenden bilateralen Konflikt stand die NATO dann aber ohnmächtig gegenüber. Trotz ihrer hochentwickelten Mechanismen zur Herstellung von Transparenz stellte die Allianz beiden Seiten nicht hinreichend verlässliche Informationen zur Verfügung. Selbst über die militärischen Fähigkeiten des anderen waren die Kontrahenten nicht gut informiert.⁷⁴ Vor allem vermittelte die NATO nicht genügend Informationen über Intentionen der anderen Seite. Wie am Beispiel der „grauen Zonen“ gezeigt, nahm die Differenz zwischen der Selbst- und der Fremdwahrnehmung beider Seiten eher zu. Ihren Höhepunkt erreichten die Wahrnehmungsdefizite während der griechischen Militärjunta.⁷⁵

Auch in ihrer kommunikationsfördernden und vermittelnden Funktion lag der spannungsmindernde Effekt der NATO nahe bei Null. Und dies trotz des hohen Engagements der Organisation. Die NATO bot sich als Forum für Konsultationen an, und eine lange Reihe von hohen NATO Militärs und Generalsekretären versuchte im Laufe der Jahre, in dem Konflikt zu vermitteln. Eine erste – erfolglose – Mission startete der Oberbefehlshaber Süd 1955. Athen zog dennoch seine Truppen von einem angekündigten NATO Manöver zurück.⁷⁶ Während der Auseinandersetzungen um Explorationsrechte in der Ägäis 1987 lehnte Athen eine Vermittlung durch Generalsekretär Lord Carrington sogar rundweg ab und informierte die Warschauer Pakt Staaten vor seinen NATO-Partnern über seine nächsten Schritte.⁷⁷ Während der Imia/Kardak-Krise gingen Beratungen im Nordatlantikatrat über die Präsentation vorformulierter Aussagen nicht hinaus, und wies Athen ein Vermittlungsangebot Solanas zurück.⁷⁸

73 Celeste Wallander, *Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War*, in *International Organization*, Jg. 54, Nr. 4, 2000, S. 705-736.

74 Stearns, a.a.O. (Anm. 64), S. 72.

75 Der Putsch gegen Makarios und die Wahl des notorisch gewaltbereiten Enosis-Anhänger Nicos Sampson zum neuen starken Mann auf Zypern erwies sich als dramatische Fehlkalkulation der Militärjunta in Athen. Dadurch schuf sie geradezu eine Begründung für die türkischen Intervention, gegen die die griechischen Streitkräfte in keiner Weise gewappnet waren. Veremis, a.a.O. Anm. 72), S. 12.

76 Hakan Akbulut, *NATO's Feuding Members: The Cases of Greece and Turkey*, Frankfurt: Peter Lang 2005. S. 78f. Zu den Vermittlungsaktivitäten der verschiedenen Generalsekretäre vgl. auch Robert Jordan, *Political Leadership in NATO: A Study in Multinational Diplomacy*, Boulder (Westview), 1979.

77 Ebenda, S. 89.

78 Moustakis, a.a.O. (Anm. 39), S. 43.

Eine wechselseitige Kontrolle der Streitkräfte durch die Institution ließ sich ebenfalls nicht beobachten. Stattdessen dislozierten beide Seiten ihre Streitkräfte fast ausschließlich nach ihrem eigenen Ermessen, vermieden selbst nur die bescheidensten Ansätze bilateraler Integration im Rahmen der NATO und schränkte die integrierte Militärstruktur den unilateralen Gebrauch der Gewaltinstrumente nicht ein.

Statt einer friedensstiftenden Wirkung der Institution auf die Konfliktparteien sind Versuche beider Seiten zu beobachten, die NATO für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Wie erwähnt boykottierte Griechenland aus Protest gegen die Türkei 1955 zum ersten Mal ein gemeinsames Manöver und zog sein Personal vom NATO-Hauptquartier in Izmir ab. Weitere Blockaden folgten. Nachdem Griechenland 1974 aus Protest gegen die Invasion auf Zypern aus der militärischen Integration ausgetreten war, war es an der Türkei, einen Wiedereintritt an Bedingungen zu knüpfen und bis 1981 zu verzögern.⁷⁹ Eine ganz neue Dimension erlebte die Politik der negativen Kopplungen unter dem griechischen Ministerpräsident Papandreou.⁸⁰ In der Folge hörte die NATO im östlichen Mittelmeer praktisch auf zu existieren. Selbst die aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten Infrastrukturprogramme blockierten Ankara und Athen wechselseitig mit ihren Vetos.⁸¹ Erst 1999 konnten die im Rogers Plan von 1981 vorgesehenen Hauptquartiere in Larissa und Izmir mit griechischen und türkischen Offizieren eingesetzt werden. Allerdings brachen sofort neue Spannungen aus, diesmal über die Mitspracherechte der Türkei in der neugeschaffenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Nach den bewährten Mustern blockierte zunächst Ankara eine Vereinbarung über die Kooperation zwischen NATO und ESVP und später Athen, weil ihr ein Kompromiss zwischen den USA, Großbritannien und der Türkei zu weit ging.⁸² Kurzum: Im Gegensatz zu der Erwartung, dass die starke Institution NATO einen Beitrag zur Reduzierung der Spannungen im griechisch-türkischen Konflikt leisten würde, schwächten beide die Allianz mit ihrem bilateralen Streit.

Warum also versagte die Institution NATO, der in Mitteleuropa ein friedensstiftender Effekt zugerechnet wird, in dieser Hinsicht im östlichen Mittelmeer vollends? Eine erste Antwort lautet, dass sich ihre Form unterschied und die NATO unter einem einheitlichen Dach in beiden Regionen eine andere Ausprägung annahm. Und in der Tat war die Allianz im Bereich des *Central Command* arbeitsteilig organisiert und hochintegriert, während sie im östlichen Mittelmeer aus den separaten und unabhängigen Streitkräften zweier Mitglieder bestand, die untereinander praktisch jeglichen Kontakt verweigerten und

79 Konkret forderte Ankara als Gegenleistung eine günstige Festschreibung der Kontrollrechte im Luftraum über der Ägäis und verschleppte eine Einigung bis 1981. Der Rogers-Plan zur Reintegration Griechenlands blieb aber in zentralen Punkten vage; und der Streit über seine Interpretation verlängerte die faktische Blockade des Bündnisses. Vgl. McDonald, a.a.O. (Anm. 41).

80 Akbulut, a.a.O. (Anm. 76), S. 94f.

81 Ebenda, S. 100; Sean Kay, *NATO and the Future of European Security*, Boston (Rowman&Littlefield), 1998, S. 54.

82 Antonio Missiroli, *EU-NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP*, in: *Security Dialogue*, Jg. 33, Nr. 1, 2002, S. 9-27.

spätestens ab 1974 die Zusammenarbeit selbst mit der Führungsmacht möglichst autonomieschonend organisierten. Nur führt diese Antwort zu der Schlussfolgerung, dass der friedensstiftende Effekt nicht auf die Formmerkmale der Institution zurückzuführen ist, sondern die Formmerkmale ihrerseits von der Kooperationswilligkeit der Mitglieder abhängen. Wenn Mitgliedsstaaten in vergleichbaren Konfliktsituationen dieselbe Organisation zur Stabilisierung ihrer Sicherheitsbeziehungen gebrauchen können, und ihr dann eine passende Form verleihen, oder sie zur Arena des Konfliktaustrags verkommt und dadurch eine ganz andere Form annimmt, sind Formmerkmale wie der Grad der Institutionalisierung oder der Einzugsbereich offenbar nur epiphänomenal. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Bereitschaft zur Nutzung institutioneller Leistungen wie Transparenz oder Vermittlung nicht unabhängig von der Konfliktsituation ist. Beispielsweise sperrte sich Griechenland durchgängig gegen eine Vermittlung durch die NATO, weil es dadurch eine Stärkung der türkischen Position befürchtete. Damit liegt der pessimistische Schluss nahe, dass Institutionen aus dieser Perspektive letztlich nicht aus sich heraus die Bedingungen erzeugen können, die zur Überwindung des Sicherheitsdilemmas nötig wären, sondern bereits ein hohes Maß an Vertrauen und Transparenz voraussetzen, damit sich Staaten auf anspruchsvolle Kooperationsformen einlassen können.

Auch die Europäische Union konnte in dem Konflikt bis 1999 weder vermitteln noch zu Transparenz und Kommunikation beitragen und auf diesem Wege das Sicherheitsdilemma bearbeiten. Stattdessen wurde die europäische Bühne zu einem weiteren Schauplatz des griechisch-türkischen Konflikts. Während Athen eine Annäherung der Türkei an die EU systematisch torpedierte, versuchte Ankara mit Hilfe befreundeter Staaten seine Position innerhalb der EU zu verbessern. Allerdings befand sich die Türkei gegenüber dem Vollmitglied Griechenland in der ungünstigeren Position und wurde die EU von Ankara zunehmend als parteiisch und ihre Politik als konfliktverschärfend wahrgenommen.⁸³ Es spricht daher wenig dafür, dass die EU das Schicksal der NATO hätte vermeiden können, wäre die Türkei in den 1990er Jahren Mitglied gewesen.

4.3 Die Überwindung des griechisch-türkischen Gegensatzes: Ein Beispiel (verspäteter) europäischer Sozialisation?

Wie alle sozialen Beziehungen ist der griechisch-türkische Gegensatz konstruiert. In diesem Falle begünstigten die Erfahrungen von Gewaltakten während der Desintegration des osmanischen Reiches, der für die Betroffenen überaus schmerzhafter Prozess ethnischer Homogenisierung und die soziale Mobilisierung im Rahmen der konfrontativen Staatsbildungsprozesse die Konstruktion des anderen als Feind mit barbarischen Eigenschaften.⁸⁴ Dennoch war die Verfestigung dieser Feindbilder nicht unausweichlich. Im Gegen-

83 Vgl. Hüseyin Bağcı, Turkish Reactions to the EU Approach, in: Susanne Baier-Allen (Hg.), Looking into the Future of Cyprus-EU Relations, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 39-50.

84 1920 bestand ca. 1/3 der Bevölkerung der Türkei aus Flüchtlingen oder ihren direkten Nachfahren. Entsprechend empfanden breite Schichten der Bevölkerung den Zusammenbruch des osmanischen Reiches als persönliche Katastrophe. Vgl. William Hale, Turkish Foreign Policy, 1775-2000, London (Frank

teil ventilierten beide Seiten bis 1955 sogar das Projekt einer politischen Union zwischen beiden Ländern. Erst nach 1955 und im Zuge der Öffnung der politischen Systeme wurde die öffentliche Meinung zu einem Hemmschuh für Annäherungsbemühungen, und begannen beide Seiten, ihre Feindbilder in Geschichtsschreibungen, Schulbüchern und literarischen Texten zu kultivieren.⁸⁵ Warum also konnten die Mitgliedschaften in der NATO und später der EU nicht verhindern, dass sich nach 1955 negative Stereotypen, ein Denken in Kategorien des schlimmsten Falles und konfrontatives Verhalten zu einem Teufelskreislauf verfestigten. Und veränderte bzw. wie veränderte die Mitgliedschaft in beiden Organisationen die Einstellung der Konfliktparteien nach 1999?

Die erste Frage lässt sich aus konstruktivistischer Perspektive mit Verweis auf spezifische Kontextbedingungen beantworten, die sozialisierende Effekte verzögerten bzw. blockierten. Im Fall Griechenlands war die Anschlussfähigkeit der westlichen und nationalen Wertesysteme zunächst fraglich. Unter anderem weil sich ihre Führungsmacht von der in der Öffentlichkeit diskreditierten Militärjunta nicht genügend abgegrenzt hatte, gilt die NATO bis heute als wenig attraktiv. Auch die Mitgliedschaft in der EU war zunächst innenpolitisch umstritten. Im Jahr des Beitritts zur EG war eine PASOK-Regierung unter Ministerpräsident Andreas Papandreu auf der Grundlage eines nationalistischen, populistischen und außenpolitisch an die Blockfreien-Bewegung anknüpfenden Programms ins Amt gewählt worden. Erst im Laufe der 1980er Jahre nahm die Zustimmung zur EU zu und machte die ursprüngliche Skepsis einer „Euphorie“ Platz.⁸⁶

Dennoch blieben die kommunikativen Brücken nach Europa schwächer entwickelt. Auf der Ebene der außenpolitischen Bürokratien begünstigte die in Griechenland stärker ausgeprägte Abhängigkeit der Verwaltungen von der Regierungsspitze und der damit zusammenhängende populistische Politikstil die Abschottung der politischen Bereiche, die dem nationalen sicherheitspolitischen Interesse zugerechnet werden. Zwar versuchte Athen in diesen Konflikten die Unterstützung seiner europäischen Partner zu mobilisieren, begrenzte aber umgekehrt deren Mitsprache und Einflussmöglichkeiten auf ein Minimum.⁸⁷ Im Ergebnis blieben der Balkan und die Türkei lange Zeit Refugien nationaler Politik, während sich Athen auf anderen Feldern der Außenpolitik bereits in den späteren 1980er Jahren an seine europäischen Partner anpasste.

Cass), 2002, S. 17. Umgekehrt musste Griechenland bei einer Einwohnerzahl von ca. 5,5 Millionen 1,1 Millionen Flüchtlinge aus Kleinasien integrieren. Vgl. Richard Clogg, *A Concise History of Greece*, Cambridge (Cambridge University Press), 1992, S. 99.

85 Hercules Millas, *National Perceptions of the 'Other' and the Persistence of Some Images*, in: Aydin/Ifantis (Hg.), a.a.O. (Anm. 36), S. 53-66; Amikam Nachmani, *What Says the Neighbour to the West? On Turkish-Greek Relations*, in: Barry Rubin/Kemal Kirisci (Hg.), *Turkey in World Politics. An Emerging Multiregional Power*, Boulder (Lynne Rienner), 2001, S. 71-93. Zum Zusammenhang von Demokratisierung und öffentlicher Meinung als außenpolitischem Faktor Vgl. Fiona Adamson, *Democratisation and Domestic Sources of Foreign Policy: Turkey in the 1974 Cyprus Crisis*, in: *Political Science Quarterly*, Jg. 116, Nr. 1, 2001, S. 277-303.

86 Heinz Jürgen Axt, *Financial Transfers and Security: Why Greece Favoured the Maastricht Treaty on European Union*, in: Ders. (Hg.), a.a.O. (Anm. 42), S. 99-134.

87 Dimitrios Kavakas, *Greece*, in: Ian Manners/Richard G. Whitman, *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester (Manchester University Press), 2000, S. 144-161, hier S. 157.

Auch zwischen dem westlichen und dem türkischen Wertesystem liegen tiefe Gräben. Sicherlich gelten westliche Modelle der Organisation von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft seit Atatürk als Vorbild der türkischen Reformen. Die EU-Mitgliedschaft wird als abstraktes Ziel von der kemalistischen Elite sowie großen Teilen der Bevölkerung geteilt, und es ist das große Verdienst der AKP-Regierung, die islamischen Strömungen des Landes mit der EU-Perspektive ausgesöhnt zu haben.⁸⁸ Daher ist die Vermutung naheliegend, die EU habe als Anker der türkischen Reformen wirken können.⁸⁹ Nur ist das türkische Verhältnis zum Westen sehr viel komplexer und widersprüchlicher. Aufgrund der traumatischen Umstände der Demontage des osmanischen Reiches gilt der Westen bis heute sowohl als Vorbild wie als bedrohlich, sehen die Türken ihr Land allein unter Feinden, und prägt das Sèvres-Syndrom – die Gefahr der Demontage des türkischen Staates durch westliche Mächte, so wie sie in dem Pariser Vorortvertrag von 1920 vorgesehen war, – bis heute die außenpolitische Vorstellungswelt.⁹⁰

Fraglicher ist es hingegen, inwieweit sich der beobachtbare Wandel mit konstruktivistischen Kategorien erklären lässt. Eine Rekonstruktion der Umstände, die zum griechischen Positionswechsel von 1999 und der folgenden Annäherung der Türkei an die EU führte, enthüllen nämlich sowohl ambivalente Motive und Kalkulationen als auch den nur sehr begrenzten Wandel von Interessen und Identitätskonzeptionen.

Einerseits weisen eine Reihe von Indizien darauf hin, dass sich durch oder parallel zur Aussöhnung Griechenlands mit der EU die Wahrnehmungs- und Handlungsmuster griechischer Außenpolitik veränderten und damit das Fundament für die Wende von 1999 bereitet wurde. Erstens verschob sich in den 1980er und 90er Jahren die Grenze zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft. Im Gegensatz zur These, mit der Europäisierung ginge eine Stärkung des Staates auf Kosten der gesellschaftlichen und parlamentarischen Mitsprache einher, führte in Griechenland die Mitgliedschaft zu einer Öffnung des politischen Prozesses für neue Akteure wie Interessengruppen und zivilgesellschaftliche Verbände.⁹¹

Zweitens beeinflusste die Mitgliedschaft die außenpolitischen Institutionen Griechenlands. Sie mussten sich erstmals mit dem gesamten Spektrum der GASP-relevanten The-

88 Eurobarometer 2004, S. C 49. Danach lag die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft in der Türkei mit 71 % an der Spitze aller Beitrittsländer und neuen Mitglieder.

89 Mehmet Ugur, *The European Union and Turkey: an anchor-credibility dilemma*, Aldershot (Ashgate), 1999.

90 William Hale, *Turkish Foreign Policy, 1774-2000*, London (Frank Cass), 2000, S. 39; Philip Robins, *Suits and Uniforms. Turkish Foreign Policy since the Cold War*, London (Hurst&Company), 1988, S. 102-105; Ahmet O. Evin, *Changing Greek Perspectives on Turkey: An Assessment of the post-Earthquake Rapprochement*, in: Carkoglu/Rubin (Hg.), a.a.O. (Anm. 67), S. 4-20; Aslan Gündüz, *Greek-Turkish Disputes. How to Resolve them?*, in: Keridis/Triantaphyllou (Hg.), a.a.O. (Anm. 38), S. 81-101 (83).

91 P.C. Iokimidis, *The Europeanization of Greece: An Overall Assessment*, in: Kevin Featherstone/George Kazamir (Hg.), *Europeanization and the Southern Periphery*, London (Frank Cass), 2001, S. 73-94. Dimistis Keridis, *Domestic Developments and Foreign Policy: Greek Policy Towards Turkey*, in: Keridis/Triantaphyllou, a.a.O. (Anm. 38), S. 2-18.

men befassen und wurden so aus der Fixierung auf den Balkan und die Türkei befreit. Zudem führten die neuen Begründungszwänge zu einer Rationalisierung der griechischen Türkeipolitik. Drittens verschärfte die Mitgliedschaft im Binnenmarkt und die Übernahme der Konvergenzkriterien den Modernisierungsdruck auf die griechische Wirtschaft.⁹² Dank der hohen Zustimmung wirkte die EU in dieser Situation als Leitbild und stärkte diejenigen, die eine Konsolidierung des Haushaltes sowie eine weitere Liberalisierung der Wirtschaft anstrebten – mit Konsequenzen auch für die Politik gegenüber der Türkei.⁹³ Allerdings wirkte die EU über diese drei Mechanismen eher indirekt und verstärkte eher endogene Modernisierungsprozesse, als dass sie diese induzierte.

Andererseits gibt es wenig Anhaltspunkte für die Vermutung, die Mitgliedschaft im Kommunikationssystem GASP habe die außenpolitische Elite sozialisiert oder die öffentliche Meinung nachhaltig verändert. Ausschlaggebend für den Kurswechsel war vor allem die Wahl von Simitis 1996 an die Spitze der PASOK und ins Amt des Ministerpräsidenten. Dennoch bedurfte es dramatischer Schocks – die Öcalan-Affäre sowie die Welle der wechselseitigen Sympathiebekundungen nach den beiden Erdbeben 1999 – um gegen das nationalistische Lager innerhalb der PASOK die Politik des Dialoges mit der Türkei durchzusetzen. Und bis heute finden sich neben Anzeichen für eine Revision des griechischen Türkeibildes weiterhin starke Vorbehalte. So teilt die griechische Öffentlichkeit nicht die Auffassung ihrer Regierung, die Türkei solle Mitglied der EU werden. Im Gegenteil stehen 70 % der Griechen (Durchschnitt EU 25: 52 %) einem möglichen Beitritt der Türkei negativ gegenüber.⁹⁴

Während die durch die EU-Mitgliedschaft forcierten Veränderungen den Rahmen für die neue Politik gegenüber der Türkei bildeten, lässt sich der Kurswechsel selbst am ehesten mit einer komplexen Kombination kognitiver Veränderungen und utilitaristischer Kalkulationen erklären. Bei seinem Amtsantritt sah sich Kostas Simitis mit zwei Notwendigkeiten konfrontiert. Zum einen musste der Haushalt konsolidiert werden, um die Aufnahme in die Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu verpassen. Zum anderen zeichnete sich ab, dass Griechenland im Rüstungswettlauf mit der Türkei zurückfallen wird und weder die Strategie der Balancierung aus eigener Kraft noch die der Mobilisierung externer Unterstützung Erfolg verspricht. In dieser Situation versuchte Simitis, kurzfristig militärische Parität und mittelfristig mit Hilfe einer verfeinerten Strategie der externen Balancierung Veränderungen in der Türkei zu erreichen. Hierzu bot sich die EU an. Sie sollte nicht mehr als Gegengewicht zur Türkei, sondern die Perspektive auf Mitgliedschaft als Instrument benutzt werden, um die griechischen Positionen im bilateralen Konflikt

92 Vgl. T. Couloumbis, *Strategic Consensus in Greek Domestic and Foreign Policy since 1974*, in: Van Coufoudakis et.al. (Hg.), *Greece and the new Balkans. Challenges and Opportunities*, New York (Pella), 1999, S. 411.

93 Bahar Rumelili, *The European Union's Impact on the Greek-Turkish Conflict*, University of Birmingham, Working Paper Series Nr. 6, Januar 2004.

94 Vgl. Eurobarometer 64.4: *Executive Summary: Greece*, Spring 2005. Nach einer Umfrage von Ende Mai 2006 befürworten 64 % der Befragten, dass Griechenland einen Beitritt der Türkei blockiert. Vgl. EU Observer, 29. Mai 2006.

durchzusetzen und einen demokratischen Wandel der Türkei zu erreichen, der das Verhalten Ankaras beeinflussen könnte.⁹⁵ Diese Strategie hofft einerseits auf die Sozialisation der Türkei, und setzte andererseits auf Rückversicherungen in Form von militärischen Modernisierungen und Konditionen. Athen beharrt darauf, dass die Türkei zeitnah die bilateralen Streitfragen löst und die Aufnahme Zyperns in die EU akzeptiert.

Auch im Fall der Türkei finden sich wenig Anzeichen dafür, dass die Beitrittsperspektive bereits zu einer Rekonstruktion der eigenen Identität und des Feindbildes Griechenland geführt hätte. Sie trägt sicherlich zu einer Öffnung des politischen Systems und einer Pluralisierung des politischen Meinungsspektrums bei. Und sie stärkt die Reformkräfte in der Türkei. Von einer umfassenden Neuorientierung der Eliten oder einer Veränderung der öffentlichen Wahrnehmungen kann aber noch nicht die Rede sein. Auch nach 2000 sehen die meisten Türken ihr Land allein in einer feindlichen Umwelt, hegen ein hohes Misstrauen gegenüber anderen Staaten und betrachten Griechenland mit Animosität.⁹⁶ Jüngste Umfragen zeigen sogar deutlich sinkende Zustimmungsraten zum EU-Beitritt.⁹⁷

Die Reaktion der türkischen Regierungen auf den Beschluss von Helsinki war zunächst von utilitaristischen Interessenabwägung geprägt. Die Regierung Ecevit wollte die Beitrittsbedingungen mit kosmetischen Reformmaßnahmen erfüllen. Erst die AKP-Regierung zeigte sich zu umfassenderen Reformen bereit. Offen ist allerdings, inwieweit ihre Kooperationsbereitschaft auch mit der (trügerischen) Hoffnung zusammen hing, die EU-Mitgliedschaft werde die religiösen Freiheiten stärken. In jedem Fall stößt die türkische Kompromissbereitschaft auch unter der AKP-Regierung dort auf Grenzen, wo nationale Interessen in der Ägäis und auf Zypern zur Disposition gestellt werden müssten. Immerhin – und dies war kein kleines Zugeständnis – nahm sie mit Zustimmung des Militärs die traditionellen Position einer Zementierung der Teilung Zyperns zugunsten einer energischen Unterstützung für den Annan-Plan zurück. Seit dessen Ablehnung aber sinkt die Bereitschaft zu Vorleistungen und Kompromissen rapide. Seitdem befinden sich die Beziehungen beider Staaten wieder in einem gefährlichen Schwebezustand. Obwohl ein Abbruch des türkischen Beitrittsprozesses aus Sicht der griechischen Führung dramatische sicherheitspolitische Risiken mit sich bringen würde, fehlt ihr die Gewissheit, dass die Zugeständnisse, die zu einer Einigung nötig wären, angesichts der Unsicherheit über die künftige politische Orientierung der Türkei vertretbar sind. Umgekehrt fehlt Ankara die Gewissheit, dass Zugeständnisse wie die Anerkennung der griechisch-zyprischen Regierung nicht ausgebeutet werden und sie dem Ziel der EU-Mitgliedschaft näher bringen. Das Sicherheitsdilemma zwischen beiden Staaten ist nicht überwunden. Angesichts der

95 Panayotis J. Tsakonas, Understanding Greece's strategy vis-à-vis Turkey: from discord, to detente, to resolution? in: *Mésogeios*, Jg. 22, Nr. 23, 2004, S. 189-214; Kostas Ifantis, Engagement or Containment? For a Greek Strategy towards Turkey in the 2000s, Athen (University of Athens), 2000.

96 Vgl. Ali Carkoglu/Kemal Kirisci, The view from Turkey: Perceptions of Greeks and Greek-Turkish Rapprochement by the Turkish Public, in: Carkoglu/Rubin (Hg.), a.a.O. (Anm. 67), S. 117-152.

97 Vgl. Nach einer Umfrage der Sabanci-Universität sank die Zustimmung zum EU-Beitritt von 74 % im Jahre 2002 auf 57 % im Sommer 2006. Vgl. *Die Welt*, 15. Juni 2006. Nach jüngsten Umfragen vom Herbst 2006 fiel die Zustimmung sogar deutlich unter 50 %.

weiter bestehenden Unsicherheiten sehen beide Seiten die Notwendigkeit, Kooperationsangebote auch dann mit Konfrontationsgesten und Signalen höchster Abwehrbereitschaft zu kombinieren, wenn dadurch die Gefahr eines Rückfalls in die alten Konfliktmuster steigt.

4.4 Interdemokratische Institutionen

Warum überwand die geteilte Mitgliedschaft in EU und NATO zwischen den ehemaligen Feinden und potentiellen Rivalen Deutschland und Frankreich das Sicherheitsdilemma, zwischen Griechenland und der Türkei bis vor kurzem aber nicht? Aus der liberalen Perspektive ist die Antwort auf dieses Puzzle in Unterschieden bei der Art der Vernetzung zu suchen. Danach war die Türkei (für Griechenland galt über lange Zeitperioden ähnliches) zwar formal Mitglied der NATO und assoziiertes Mitglied der EU, aber aufgrund ihrer demokratischen Defizite nicht in die transnationalen Netzwerke gesellschaftlicher und parlamentarischer Akteure sowie in die breiten kommunikativen Arenen beider Institutionen eingebunden, die in besonderer Weise Transparenz herstellen und die Politikfeldautonomie erhöhen. Erst mit der Demokratisierung der Türkei könnte sich die Art der Mitgliedschaft in NATO und EU den Mustern in Westeuropa annähern.

Der erste Nachweis ist leicht zu führen. In der Türkei waren politische Parteien bis vor kurzem schwach und war die Zivilgesellschaft verglichen mit der in westeuropäischen Ländern wenig entwickelt.⁹⁸ Die Sicherheitspolitik war in besonderer Weise von gesellschaftlichen Kontroll- und Mitspracherechten abgeschottet. Dies war die Domäne des Militärs bzw. des türkischen Generalstabes, der das Machtzentrum innerhalb des Militärs bildet. Sicherheitspolitik wird von der türkischen Gesetzgebung weit definiert, umfasst unter anderem die interne Sicherheit gegen secessionistische sowie gegen antisäkulare Bestrebungen und erlaubt dem Militär Eingriffe in fast alle Bereiche des politischen Lebens.⁹⁹ Der Einfluss des Militärs beruhte einerseits auf formal abgesicherten Rechten, andererseits auf informellen Mechanismen. Anders als in westeuropäischen Ländern ist das

98 Die Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Autonomie und Stärke in der Türkei ist in der Literatur umstritten und hängt von der Vergleichsperspektive ab. Zu der Einschätzung, dass der starke Staat im osmanischen Reich und der Türkei der Entwicklung einer Zivilgesellschaft enge Grenzen gesetzt habe, vgl. Serif Mardin, *Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?*, in: *Deadalus*, Winter 1973, S. 169-190. Dagegen wenden andere ein, dass sich bereits in der Tanzimat-Phase des osmanischen Reiches eine Rationalisierung von Herrschaft und eine zivilgesellschaftliche Sphäre entwickelte, und dass mit der demokratischen Öffnung nach 1945 eine zwar widersprüchliche und von Interventionen des Militärs unterbrochene, aber dennoch verglichen mit anderen Transitionsgesellschaften bemerkenswerte zivilgesellschaftliche Dynamik entfaltete. Vgl. Binnaz Toprak, *Civil Society in Turkey*, in: Augustus Richard Norton (Hg.), *Civil Society in the Middle East*, Leiden (E.J. Brill), 1996, S. 87-118. Dennoch weisen aktuelle Daten im Vergleich mit westeuropäischen Ländern einen deutlich geringeren zivilgesellschaftlichen Organisationsgrad auf. Vgl. Jürgen Gerhards, *Europäische Werte. Passt die Türkei kulturell zur EU*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 38, 2004, S. 14-20; ders., *Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union. Ein Vergleich zwischen Mitgliedsländern, Beitrittskandidaten und der Türkei*, Wiesbaden (VS-Verlag), 2005.

99 Vgl. Jenkins, a.a.O. (Anm. 48), S. 22.

Militär nicht dem Verteidigungsminister unterstellt, sondern dem Premierminister. In der Praxis ist der türkische Generalstab weitestgehend autonom.¹⁰⁰ Die EU Kommission urteilte 1998, dass „die Armee keinerlei Überwachung durch die zivilen Organe (unterliegt) und bei bestimmten groß angelegten repressiven Militäroperationen sogar ohne deren Wissen zu handeln (scheint).“¹⁰¹ Dank seiner starken Stellung innerhalb des Nationalen Sicherheitsrats (NSR), der sich de facto zu einem Kontrollorgan der Regierungstätigkeit entwickelt hatte, seinen Mitwirkungsrechten im Justizwesen und in Organen wie dem Hohen Bildungsrat konnte das türkische Militär gesellschaftliche Entwicklungen zwar nicht gestalten, wohl aber unerwünschte Entwicklungen verhindern.¹⁰² Diese formalen Mitwirkungsrechte wurden durch den informellen Einfluss des Militärs, das sich auf sein hohes Ansehen und seine Autorität stützt, weiter verstärkt.

Über die Verteidigungs- und Rüstungspolitik übte das Militär sogar eine weitgehende Kontrolle aus. Nach Feststellungen der EU-Kommission sind „die Streitkräfte bei der Erstellung des Verteidigungsetats in hohem Maße autonom“ und verfügen über außerbudgetäre Fonds u.a. zur Finanzierung von Rüstungsprojekten.¹⁰³ Die Formulierung grundlegender Richtlinien wie des Dokuments zur Nationalen Sicherheitspolitik obliegt im wesentlichen dem Militär. Das Parlament ist nicht beteiligt, und die Parlamentarier sowie die meisten zivilen Regierungsvertreter haben von dem geheimen Dokument keine Kenntnis.¹⁰⁴ Nach der Imia-Krise übernahm das Militär darüber hinaus die Kontrolle der Politik gegenüber Griechenland und Zypern.¹⁰⁵

Diese Geheimniskultur hatte problematische Konsequenzen. Selbst wenn türkische Parlamentarier und die Vertreter der außen- und sicherheitspolitischen Bürokratien sowie gesellschaftliche Akteure grenzüberschreitend vernetzt wären, könnten sie aufgrund der Abschottung des sicherheitspolitisch relevanten Informationsflusses kaum als kommuni-

100 Der Vorsitzende des Generalstabes ist dem Verteidigungsminister nicht nur protokollarisch vorgeordnet. Das Militär übt auf die Ernennung des Verteidigungsministers einen erheblichen Einfluss aus und entscheidet weitgehend autonom über Beförderungen. Vgl. Gencer Ozcan, *The Military and the Making of Foreign Policy in Turkey*, in: Rubin/Kirisci (Hg.), a.a.O. (Anm. 85), S. 13-30.

101 Europäische Kommission, *Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschrittsberichte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel 1998, S. 16.

102 Der NSR hatte gegenüber der Exekutive nicht nur eine beratende Funktion, sondern konnte kontrollieren, ob die Exekutive seine Empfehlungen ‚vorrangig berücksichtigt‘. Dadurch wurde „die Rolle der Regierung [...] in der Praxis offenbar stark eingeschränkt.“ Europäische Kommission, *Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt 2000*, Brüssel, 2000, S. 15. Im NSR stellte das Militär fünf von zehn Mitgliedern und darüber hinaus den einflussreichen Generalsekretär. Das Generalsekretariat war formal dem Ministerpräsidenten unterstellt, de facto weitgehend autonom und eng mit dem TGS verflochten. Es hatte neben der administrativen eine initiiierende und die Umsetzung der Empfehlungen des NSR kontrollierende Funktion und garantierte so die Dominanz des Militärs innerhalb des NSR. Vgl. auch Ilter Turan, *The Military in Turkish Politics*, *Mediterranean Politics*, Jg. 2, Nr. 2, 1997.

103 Europäische Kommission, *Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt 2002*, Brüssel 2002, S. 26.

104 Jenkins, , a.a.O. (Anm. 48), S. 47.

105 Jenkins, a.a.O. (Anm. 48), S. 81; Ozcan, a.a.O. (Anm. 100), S. 22.

kative Brücken zu ihren Partnern in der NATO und der EU dienen. Aus griechischer Sicht bildet dieses Informationsdefizit das entscheidende Hindernis für Kooperation.

Mit der Demokratisierung der Türkei könnten diese Informationsblockaden aufbrechen. Zum einen werden im Prozess der Annäherung an die EU die Kompetenzen des Militärs beschnitten und damit die Abschottung der sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse zumindest stellenweise aufgebrochen.¹⁰⁶ Kontrovers diskutiert wird, ob mit diesen Maßnahmen bereits eine substanzielle Öffnung und Zivilisierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Entscheidungsverfahren erreicht ist. Zum anderen beschleunigt sich seit Mitte der 1990er Jahre die Herausbildung einer Zivilgesellschaft in der Türkei. Der Arbeitgeberverband TÜSIAD entwickelte ein politisches Profil, setzte sich entschieden für eine Liberalisierung der Gesellschaft und der Politik sowie eine Einschränkung der Kompetenzen des Militärs und für die Annäherung an Europa ein. Es entstanden eine Reihe von neuen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen wie die Ari-Bewegung, die sich die Stärkung der partizipatorischen Demokratie in der Türkei auf ihre Fahnen geschrieben hat. Und schließlich entwickelte sich ab Mitte der 1990er Jahre eine Landschaft von außenpolitischen Think Tanks.¹⁰⁷

Die Herausbildung einer Zivilgesellschaft beeinflusst die Struktur der bilateralen Beziehungen ebenso wie die Verankerung der Türkei in der NATO und der EU. Auf bilateraler Ebene entsteht, seit 2000 von der EU unterstützt, ein wachsendes Netz transnationaler Kontakte zwischen NGOs, Berufsverbänden wie Journalisten, Unternehmer und lokalen Gebietskörperschaften.¹⁰⁸ Besondere Erwähnung verdient das 1998 gegründete griechisch-türkische Forum, dessen Political Analysis Group sich zu einem effektiven second track Instrument entwickelte.¹⁰⁹ Auf der Ebene der Institutionen beginnt sich die Türkei in die Netzwerke gesellschaftlicher Organisationen einzubinden, die den europäischen Entscheidungsprozess umgeben. Beispielsweise baute TÜSIAD in den 1990er Jahren seine Präsenz in Brüssel und in weiteren europäischen Hauptstädten aus und fungiert mittlerweile nicht nur im wirtschaftlichen Bereich als Brücke zwischen der türkischen und den westeuropäischen Gesellschaften. Gleiches gilt für die ARI-Bewegung, die über ihr 2000

106 Die Regierung muss nunmehr die Empfehlungen des NSR „bewerten“ anstatt sie „vorrangig zu berücksichtigen“. Die Zahl der zivilen Mitglieder im NSR wurde von fünf auf neun erhöht, der Posten des Generalsekretärs 2004 erstmals mit einem Zivilisten besetzt. Darüber hinaus wurden die außerbudgetären Fonds in den Haushalt des Verteidigungsministeriums eingegliedert, die Kompetenzen des Rechnungshofes gestärkt und die militärischen Vertreter aus dem Hohen Bildungsrat und dem Rundfunk- und Fernsehrat abgezogen. Vgl. Kommission: Regelmäßiger Bericht 2001, S. 19f.; Regelmäßiger Bericht 2004.

107 Vgl. Turkish Daily News, 27. Dezember 2005, www.turkishdailynews.com

108 Überblicke finden sich in Taciser Ula Belge (Hg.), *Voices for the Future. Civic Dialogue between Turks and Greeks*, Istanbul: Bilgi University Press 2004. Für den von TÜSIAD angestoßenen Dialog mit griechischen Unternehmern vgl. Soli Özel, *Turkish – Greek Dialogue of the Business Communities*, in: ebenda, S. 163-168. Vgl. auch Bahar Rumelili, *The Talkers and the Silent Ones. The EU and Change in Greek-Turkish Relations*, University of Birmingham, Working Paper Series, Nr. 10, Oktober 2004.

109 Soli Özel, *Rapprochement on Non-Governmental Level: The Story of the Turkish-Greek Forum*, in: Mustafa Aydın/Kostas Ifantis (Hg.), *Turkish-Greek Relations. The Security Dilemma in the Aegean*, London (Routledge), 2004, S. 269-290.

gegründetes Brüsseler Büro und zahlreiche andere institutionalisierte Kontakte die türkische Gesellschaft mit den EU-Organen wie den europäischen Fachöffentlichkeiten verbinden. Und schließlich intensivierte und formalisierte sich innerhalb der Institutionen EU und NATO der bilaterale Austausch. Griechenland und die Türkei initiierten eine Reihe von Konferenzen und Seminaren auf der Ebene spezialisierter Bürokratien, um die Türkei auf die Übernahme der europäischen Rechtsakte vorzubereiten. In der NATO bauten die ständigen Vertretungen beider Länder ihre Kontakte aus und vereinbarten eine Reihe militärischer vertrauensbildender Maßnahmen.¹¹⁰ Sicherlich erklären diese Entwicklungen nicht den Wechsel von 1999. Es ist aber zu erwarten, dass sie zu einer Vertiefung der Entspannung zwischen beiden Staaten beitragen.

5. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend sollen auf die beiden eingangs aufgeworfenen Fragen Antworten und Empfehlungen formuliert werden. Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Studie für den Zusammenhang zwischen Institutionen und Frieden ziehen? Wie ist die Tragfähigkeit der griechisch-türkischen Annäherung einzuschätzen und welche Konsequenzen ergeben sich für die praktische Politik in der Region?

5.1 Welche internationalen Institutionen führen zum Frieden?

Auffällig ist zunächst die begrenzte Wirkung der amerikanischen Hegemonie. Den USA gelang es, die Eskalationsspitzen in dem Konflikt abzuschneiden. Dies ist sicherlich nicht wenig. Darüber hinaus taugte ihr Einfluss nicht, um das gegenseitige Misstrauen abzubauen und den hohen Spannungsgrad des Konfliktes zu reduzieren. Insbesondere die Eskalation nach 1990 spricht gegen die These, dass die Unterschiede im Spannungsniveau in West- und in Südosteuropa dem Interesse und Engagement der amerikanischen Führungsmacht innerhalb der NATO zuzuschreiben seien. Sicherlich war das Engagement der USA in Zentraleuropa ausgeprägter als im östlichen Mittelmeer. Nur war der amerikanische Einfluss auf das Nachkriegsdeutschland aufgrund der besonderen historischen Umstände außergewöhnlich hoch und vielschichtig. Wenn Hegemonie nur unter derart exceptionellen Umständen zum Frieden beiträgt, hat uns die Theorie hegemonialer Stabilität wenig zu sagen. Wenn man Hegemonie dem Eingangszitat von Gowa folgend auf Differenzen der Machtpotentiale bezieht, wird die Theorie hegemonialer Stabilität zwar auf mehr Fälle anwendbar. Gleichzeitig zeigt der Fall der griechisch-türkischen Beziehungen dann deutlich die Grenzen der These auf, führende Mächte könnten in ihrem Einzugsbereich Frieden schaffen.

110 Kostas Ifantis, *Perception and Rapprochement: Debating a Greek Strategy towards Turkey*, ebenda, S. 245-268, hier S. 261.

Auffällig ist zweitens die geringe Erklärungskraft neo-institutionalistischer Ansätze. Rein zwischenstaatliche Organisationen üben offenbar auch dann keine oder nur eine geringe friedensstiftende Wirkung aus, wenn sie einen breiten Aufgabenbereich und ein sicherheitspolitisches Mandat haben. Und wenn Staaten Organisationen als Instrument zur tiefen Kooperation nutzen und zu diesem Zwecke institutionalisieren oder dieselbe Institution zum Austragen ihres Konflikts gebrauchen und entsprechend demontieren können, ist der Institutionalisierungsgrad offenbar von der vorherigen Kooperationswilligkeit abhängig und kann diese nicht erzeugen. Insgesamt überschätzt die Forschung offenbar in dramatischer Weise die transparenzschaffende und friedensstiftende Wirkung traditioneller internationaler Institutionen.

Aus konstruktivistischer Perspektive ließe sich drittens plausibel erklären, warum dieselben Institutionen, die in Westeuropa stabile Friedensgemeinschaften schufen, in dieser Hinsicht im östlichen Mittelmeer versagten. Danach verhinderte die mangelnde Anschlussfähigkeit der griechischen und türkischen Wertesysteme, dass die Normen der westlichen Sicherheitsinstitutionen auf der nationalen Ebene wirksam werden konnten. Fraglicher erscheint dagegen, ob die Annäherung nach 1999 dem sozialisierenden Einfluss von NATO und EU zu verdanken ist. Der Boden für die Kehrtwende der griechischen Außenpolitik wurde mindestens ebenso von endogenen Modernisierungsprozessen wie vom Einfluss der EU bereitet. Für die Neujustierung der außenpolitischen Strategien beider Seiten selbst sind in erster Linie veränderte externe Anreize verantwortlich. Natürlich könnte die Praxis der bilateralen Kooperation über Zeit auch die Wahrnehmungen und Identitäten positiv verändern und zur Bildung einer Sicherheitsgemeinschaft führen. Nur ist die gegenwärtige Zusammenarbeit noch fragil und lauert direkt unter der Oberfläche der freundschaftlichen Rhetorik und Gesten das alte Misstrauen. Jederzeit könnte der neue kooperative Stil von den traditioneller Identitäten und Wahrnehmungsmuster zerrieben werden. Insgesamt lässt dieser Fall keine belastbaren Rückschlüsse auf die friedenspolitische Relevanz der Formmerkmale Attraktivität und Anschlussfähigkeit der Normen sowie Dichte der kommunikativen Kanäle zu.

Schließlich lässt sich mit Hilfe dieses Falles zwar nicht die Bedeutung der interdemokratischen Formmerkmale „Einbettung“ und „transgouvernementale Netzwerke“ nachweisen. Es lässt sich aber aus liberaler Perspektive plausibel erklären, warum die selben Organisationen in Westeuropa und im östlichen Mittelmeer sehr unterschiedlichen Wirkungen produzierten. In Westeuropa sind NATO und EU in starke transnationale Netzwerke gesellschaftlicher Akteure eingebunden; hier werden sie wesentlich von sektoralen transgouvernementalen Netzwerken getragen, die nicht von der Spitze der Exekutive kontrolliert und zentral gesteuert werden. Im östlichen Mittelmeer verhindern die spezifischen Demokratiedefizite sowohl die Einbindung in westliche Institutionen wie die Herausbildung starker bilateraler Kopplungen. In Griechenland beeinträchtigten die Besonderheiten des politischen Systems bis Ende der 1990er Jahre eine Abschottung der Türkei politik selbst gegenüber den Mitsprachewünschen der europäischen Partner. In der Türkei blieben die Gesellschaft und weite Bereiche des politischen Systems vom sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess und Informationsfluss abgeschnitten. In dem Maße, in dem sich die Türkei weiter demokratisiert, wäre zu erwarten, dass sich die Verknüp-

fung mit beiden Institutionen intensivieren und beide Institutionen ihre friedensstiftende Wirkung auch im östlichen Mittelmeer entfalten können.

5.2 Welche praktischen Konsequenzen für die Politik der westlichen Institutionen?

Der griechisch-türkische Annäherungsprozess ist noch nicht selbsttragend. Er wurde von einer Kombination strategischer Weichenstellungen initiiert, mit der beide Seiten auf veränderte Rahmenbedingungen reagierten. Griechenland akzeptierte das Scheitern der traditionellen Balancestrategie und setzt seit 1999 darauf, mit Hilfe des Angebots der EU-Mitgliedschaft Veränderungen in der Türkei zu stimulieren und eine Lösung der bilateralen Streitfragen erreichen zu können. Die konkrete Beitrittsperspektive motivierte wiederum die Türkei zu einer Deeskalation ihres Konfliktstils. Auch wenn beide Seiten größere Flexibilität bei der Behandlung der bilateralen Streitfragen an den Tag legen, sind ihre Positionen dennoch von taktischen Überlegungen bestimmt. Nach wie vor fehlt das Vertrauen, um die sicherheitspolitischen Risiken und politischen Kosten zu akzeptieren, die für einen Kompromiss zur Lösung der Kernfragen des Konflikts nötig wären. In der Türkei schwindet das Vertrauen darauf, dass weitere Zugeständnisse in der Ägäis- und Zypernfrage durch Fortschritte auf dem Weg nach Europa belohnt würden. Stattdessen verliert sich die europäische Perspektive im wachsenden Dickicht der Vorbehalte und Einwände westeuropäischer Gesellschaften und Regierungen sowie der griechischzyprischen Konditionierungsversuche. Umgekehrt treibt griechische Außenpolitiker die Frage um, was passiert, wenn die Anreize entfallen, die gegenwärtig für die zurückhaltende türkische Außenpolitik verantwortlich sind? Aufgrund dieser Unsicherheit scheut die griechische Regierung gegenwärtig davor zurück, mögliche Kompromisse im bilateralen Konflikt auszuloten.

Längerfristig ruht die Hoffnung auf einer weiteren Demokratisierung der Türkei, in deren Folge die internationalen Organisationen im östlichen Mittelmeer tiefe Formen annehmen und über die Vermittlung authentischer Informationen das Sicherheitsdilemma überwinden könnten. Nur ist Demokratisierung ein längerer und im wesentlichen endogener Prozess, der durch einen Beitritt nicht substituiert werden kann, sondern diesem vorausgehen muss. Ob der türkische Demokratisierungsprozess ohne Beitrittsperspektive gefährdet wäre, wissen wir nicht. Mit Beitrittsperspektive und in einem entspannten Umfeld wären aber die Rahmenbedingungen dieses Prozesses zweifellos günstiger.

Kurzfristig besteht die Herausforderung für Europa darin, äußere Rahmenbedingungen zu schaffen, um beiden Seiten die Suche nach einer Lösung ihrer Konflikte zu erleichtern. Der Ägäis-Konflikt ließe sich mit etwas Geschick ruhig stellen, bis er auch im Bewusstsein der Akteure irrelevant geworden ist. Der Zypern-Konflikt erfordert hingegen aktives europäisches Handeln. Europas Rolle ist nicht die des Vermittlers; hier ist der UN-Generalsekretär gefordert, der gegenwärtig Chancen für eine neue Initiative auslotet. Europa muss aber die Rahmenbedingungen für diese Initiative richtig setzen. Nach der Ablehnung des Annan-Planes durch die griechisch-zyprische Seite hatte die EU eine Aufhebung des Embargos Nordzyperns sowie finanzielle Hilfen in Aussicht gestellt. Im Gegen-

zug hatte Ankara im Zusammenhang mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen die Ausweitung der Zollunion auf die Republik Zypern versprochen. Seitdem gab Nikosia zwar seinen Widerstand gegen die finanziellen Hilfen auf, intensivierte aber seine Ablehnung der Lockerung des Embargos. Umgekehrt macht Ankara unmissverständlich deutlich, dass es sich an seine Zusage, die eigenen Häfen für Schiffe unter zyprischer Flagge zu öffnen, und damit indirekt Zypern anzuerkennen, solange nicht gebunden fühlt, wie die EU ihre Zusage der Aufhebung des Embargos Nordzyperns nicht umsetzt. In diesem Streit sollten die 24 EU-Mitglieder deutlich machen, dass die Rolle der EU nicht in der bedingungslosen Unterstützung Zyperns besteht, und dass sie nicht gewillt sind, die Drohung mit Abbruch der Beitrittsverhandlungen oder die Strategie des Boykotts Nordzyperns mitzutragen. Denn die im Kern seit 1999 konstruktiven und gerade unter friedenspolitischen Perspektiven erfolgreichen Beziehungen zur Türkei an dieser Frage zerbrechen zu lassen, wäre nicht nur leichtfertig, sondern gefährlich.